خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي

Default of Public Employee and the Default of administration and its Effect in Jordanian and Kuwait Law

إعداد

محمد راشد فلاح الوسمي العازمي

إشراف الدكتور

زهير أحمد قدورة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2010/2009

التفويض

أفوض أنا الطالب **محمد راشد فلاح الوسمي العازمي** - جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات والأشخاص والمؤسسات والهيئات عند الطلب.

الاسم: محمد راشد فلاح الوسمي العازمي

التوقيع:

التاريخ:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها : " خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي" وأجيزت بتاريخ: 2010/9/28

أعضاء لجنة المناقشة

1. الأستاذ الدكتور نزار العنبكي رئيساً جهة العمل: جامعة الشرق الأوسط/ التوقيع.....................

2. الدكتور زهير قدورة مشرفاً/عضواً جهة العمل جامعة الشرق الأوسط/ التوقيع.....................

3. الأستاذ الدكتور حمدي قبيلات ممتحناً خارجياً/عضواً جهة العمل جامعة الإسراء التوقيع.....................

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً –صلى الله عليه وسلم- هادياً وبشيراً.

الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرةٍ وباطنة، فلك الحمد يا ربِ كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذي القدير ومشرفي الفاضل **الدكتور زهير أحمد قدورة** لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني من علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

الإهداء

إلى والدي ووالدتي – أطال الله في عمرهما، اللذين أفهماني بعفوية صادقة أن العلم هو الحياة، وأنارا أمام عيني شموع الأمل.

أهدي رسالتي هذه رمزاً للمحبة والوفاء واعترافاً منّي بفضلهما عليّ.

كما أهدي إلى إخواني وأخواتي وأصدقائي الأعزاء

ثمار جهدي هذا

مع المحبة والعرفان

فهرس المحتويات

خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي

إعداد

محمد راشد فلاح الوسمي العازمي

إشراف

الدكتور زهير أحمد قدورة

هدفت الدراسة إلى الكشف عن خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثـار المترتبـة عليهما في القانونين الأردني والكويتي. وقد اشتملت هذه الدراسة على جملة من الموضوعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة للوقوف على حقيقة الخطأ الوظيفي، سواء صدر من الموظـف العام أم من الإدارة وذلك لارتباطه بأساسيات الدولة كونها المسؤولة عن حسن سير المرافـق العامة، من خلال أربعة فصول ثم الخاتمة والنتائج والتوصيات.

وقد توصلت الدراسة إلى أن وظيفة الدولة تغيرت في وقتنا الحاضر؛ فقـد أصـبحت دولة رفاه تتدخل في كافة شؤون الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، ولم تعـد هـذه الدولة، تمت بصلة إلى سابقتها، الدولة الحارسة التي كانت تقتصر وظيفتها على تنظيم المرافق الرئيسية للدولة وإدارتها ، كما تبين أنه بموجب العلاقة القانونية بين الدولة والمـوظفين فـإن لهؤلاء الموظفين حقوقاً يتعين على الإدارة الوفاء بها، والتزامات يتوجب على هؤلاء الموظفين الالتزام بتنفيذها، من أجل ضمان سير المرافق العامة.

ويخضع الموظف العام في مساءلته قواعد شاملة لسلوكياته لـيس فقـط فـي حياتـه الوظيفية وإنما أيضاً في حياته الخاصة، وتستوجب مساءلته ليس فقط وفقـاً لنظـام التأديـب الخاص للوظيفة العامة الذي يشكل مساءلته الإدارية وإنما أيضاً وفقاً لنظم المساءلة الجنائيـة والمدنية، وتبين أن محل المسؤولية التأديبية هو الخطأ التأديبي أو الجريمة التأديبية وهي تقوم

على أركان معينة شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية، والخطأ الموجب للتعويض المدني هو ذلك الفعل الذي يرتكبه شخص ذو إرادة دون وجه حق، أو يخل به مرتكبه بواجب قانوني، أو الإخلال بالالتزام سابق مع إدراك المخل بذلك، وقد تعددت المعايير التي أوردها الفقه للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وهي: الخطأ العمدي والخطأ الجسيم والغاية، والخطأ المنفصل، والالتزام الذي أخل به المعمول عليه في مسؤولية الإدارة هو ثبوت صفة الموظف العام، وثبوت علاقة التبعية بين الإدارة، وبين تابعها المخطئ، كما تعددت صور الخطأ المرفقي، كسوء إدارة المرفق للخدمة، وعدم تقديم المرفق للخدمة، وبطء تقديم المرفق للخدمة، وظهر أن الآثار المترتبة على الخطأ المرفقي والشخصي فهي: حق المتضرر في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض، وعدم جواز الجمع بين التعويضين، وخلاصة القول في رأينا أن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر تقوم على ركنين فقط هما: الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة في ذاته وبين المتضرر.

Default of Public Employee and the Default of the Administration and Its Effect on the Jordanian And the Kuwaiti Law

By

Muhammad Rahed Falah Al Wasmi Al-Axini

Supervisor

Dr. Zohair Ahmmad Qdo'ra

Abstract

This study aimed to disclose the public employee's default, the administration default, and their resulted effects in the Jordanian and the Kuwaiti Laws.

This study consisted of a set of topics in relation with the study's subject to know the reality of the operational administration default because of its connection with the state's fundamentals as being responsible for the appropriate public facilities, through five chapters then the conclusion, results and recommendations.

The study reached that the state's function has changed, at the present time, the state became interfering in all life affairs (economic, social, and political), and this state no longer has a religion with the previous state, the guardian that its function was limited to organize and administrates the basic facilities in the state. Also, it was seen that according to the legal relation between the state and the employees, those employees have rights that the state has to show its obligations with these rights, and the employees have obligations they should be completed to executing them in order to assure the public facilities work.

The public employee is subject to accountability regarding comprehensive principles for his conduct, not only in his functional life, but also in his personal life.

His accountability is not only due according to the order specific to the public job that forms the administrative accountability but also according to the criminal and civil accountability principles.

It was seen that the place of the disciplinary accountability is the disciplinary default or the disciplinary crime, and the default that demands civil compensation is that act perpetrated by a person with the desire and without any right, or the perpetrator of that act violating a legal duty, or violating the commitment with his awareness about that.

Standers were many that mentioned by the Fiqh to distinguish between the personal default and the facility default, which is the purposeful default, the major defaults.

The purpose, and the separated default, the violated commitment, the administration responsibility is to proof the public employees title, and affirmed the following relation between the administration and its defaulting followers. Also the facility default's picture was vary, such as ministration the facility for service, does not introduce the facility to the service, slaw in offering the facility to the service.

It was seen that the consequences effects on the personal and the facility default are: the right of the person being harmed to select the party of demanding compensation from it, it is un permitted to add between the two compensation in summary, we see that the administration's responsibility on the bases of risks based only on two pillars: the harm and the causality relationship between the administration activity itself and between the harm.

المقدمة والإطار النظري

1. تمهيد:

يكتسب موضوع الخطأ الوظيفي سواء صدر من الإدارة أو من الموظف العام أهمية خاصة، وذلك لارتباطه بأساسيات الدولة كونها المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة، تلك المرافق التي تمثل الدولة في علاقتها المتشعبة والمتعددة مع الجمهور، وحتى تتمتع الدولة بالحداثة والتحضر، ولكي توصف بأنها دولة المؤسسات والقانون، يجب أن يخضع الكل حاكم ومحكوم على حد سواء للقانون [1].

ويوجد في الفقه والقضاء الإداري نوعان من أخطاء الموظفين هما: الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي أو المرفقي، فالأول: وهو الخطأ الشخصي يُسأل عنه الموظف شخصيً (بشروط محددة)، والثاني: تسأل عنه الإدارة وحدها (وذلك في مجال المسؤولية عن الأعمال الضارة التي يرتكبها الموظفون أثناء قيامهم بالوظيفة). أما الخطأ الشخصي للموظف فلا يتحقق إلا إذا كان العمل مصطبغاً بطابع شخصي بحت يكشف عن الإنسان بضعفه وعدم تبصره، وتغييب منفعته الشخصية أو الذاتية، أو بقصد النكاية أو الإضرار بالغير أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية. [2].

أما الخطأ المرفقي فهو الإخلال غير المنفصل ماديا أو معنويا عن ممارسة أعمال الوظيفة ، ويكون الإخلال غير منقطع الاتصال (منفصل)ماديا أو معنويا إذا ارتكب الموظف خطأً بحسن نية ولم يكن جسيما . وبعبارة أخرى فإن الخطأ المرفقي هو خطأ أو فعل غير

---

(1) الطهراوي، هاني علي ، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية/ بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، الزرقاء، الأردن، 2007، ص20.

(2) القاضي، مصباح، نصر الدين النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه منشورة، جامعة القاهرة،2002، ص13.

متعمد يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية كون الموظف عرضة للخطأ والصواب ، وبمعنى آخر هو الخطأ الذي لا تتوافر فيه مكونات الخطأ الشخصي أو مقوماته ، ومهما يكـن من أمر هذا الخطأ فإن أمره موكول في النهاية إلى القاضي (القضاء) وهو الذي يقرر في كل حالة على حده ما إذا كنا بصدد خطأ شخصي أو خطأ مرفقي[1].

هذا الإخلال الذي يتكون منه الخطأ المرفقي قد يكون ممكنا تحديد شخص مرتكبه من بين العاملين في الإدارة سواء كان موظفا معينا أو عدداً من الموظفين. وقـد لا يكـون مـن الممكن تحديد شخص مرتكب الخطأ المرفقي وهو ما يعرف بالأخطاء الوظيفيـة المجهولـة ، ويطلق عليها أيضا خطأ المرفق العام (Faute du service public) وذلك على أساس أنـه في هذه الحالة ينسب الخطأ إلى المرفق ذاته، غير أنه في تقدير بعض الفقه أن هذه التـسمية غير سليمة لأن المرفق أو جهة الإدارة لا يمكن أن يرتكب خطأ بذاتـه وإنمـا مـن خـلال الأشخاص الطبيعيين الذين يتم النشاط من خلالهم، لأن الخطأ دائما يكون مصدره أحد العاملين في الإدارة سواء أمكن نسبته إلى موظف معين أو لم يكن ذلك ممكنا. ويضيف هذا الفقه أيضا أنه لا فائدة من إفراد الصورة السابقة بمصطلح خاص، حيث لا يترتب على هذه التفرقة ثمـة أثر أمام القضاء [2]. حتى إن القضاء يستخدم الاصطلاحين (الخطأ المرفقي أو خطأ المرفـق العام) كمترادفين ويطبق القضاء لهذا على الفرضين نظاما واحدا للمسؤولية يقوم على نـسبة الخطأ إلى الإدارة وحدها في جميع الأحوال ، كما لا يأخذ القضاء بشخصية مرتكب الخطأ في الاعتبار ، وبذا لا داعي لأن نفرد تعبيرا خاصا نميز به كلا من هذين النوعين من الأخطـاء اكتفاء بمصطلح الخطأ المرفقي عليهما معا. فالقاضي في حالة الخطأ المرفقي يقـوم بدراسـة

---

(1) الشاذلي، فتوح عبد الله ،الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1991، ص33.

(2)بركات، محمود محمد ، السلطة التقديرية للقاضي في الفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة دمـشق، سوريا، (1424هـ، 2004م)، ص30.

الإخلال أو الخطأ الذي حدث وستكون الدولة مسؤولة مباشــرة عــن التعــويض عنــه دون الموظف الذي تغفل شخصيته ولا يؤخذ في الاهتمام حتى لو كان معينا بذاته، واتساقا مع هــذا النظر، لا يطالب المتضرر - في حالة إثارة مسؤولية الدولة - بأن يثبت أن الخطأ قد وقع من موظف معين. وإنما على المتضرر - فقط - إثبات الخطأ أو صورة الإخلال التــي أضــرت به،كل ما على المتضرر إثباته هو أن المرفق كان عليه أن يلتزم بأن يسير بشكل معــين وأن هناك إخلالا بهذا الالتزام قد حدث ترتب عليه ضرر[1].

إخلال الإدارة وفق مفهوم الخطأ المرفقي لا يقتصر فقط على الإخــلال بالالتزامــات التي يقررها القانون أو المرفق نفسه ، إنما يشمل الإخلال بالالتزامات غير المكتوبة الناشــئة عن العرف ومتطلبات الحياة في المجتمع التي يستخلصها القضاء من بحث كل حالــة علــى استقلال ، والتي تعد قانونا للمرفق ويكون الوفاء بها من صميم أهدافه ومن أسباب وجوده[2].

وكثيراً ما يحدث بين الخطأ الصادر من الموظف العام في جميع المستويات الوظيفية، وبين الخطأ المرفقي أو المصلحي.

فقد يحدث أن يصدر الوزير أو رئيس الهيئة العامة أو المؤسسة العامة قراراً معينــاً، ويكون هذا القرار من الخطأ بحيث يكون سبباً لحدوث أضرار متعددة للمرفــق العــام التــابع لإحدى الوزارات أو للمصلحة العامة[3]، ففي مثل هذه الحالة يثور التساؤل التالي: هل يتحمل

---

(1) عفيفي، مصطفى ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطــابع الهيئــة العامــة المصرية للكتاب، القاهرة، 1976، ص45.

(2) بركات، عمر ، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979م، ص13.

(3)عمارة، محمد علي ، "المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1999 جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م مجمد التطبيق، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، يناير 2005، ص12.

الموظف نتيجة خطئه ويحاسب عليه أو يتذرع بتوخيه المصلحة العامة، أم تتحمله جهة الإدارة بوجه عام؟

ويمكن أيضاً أن تقوم الإدارة بالتعاقد مع أحد الأفراد أو إحدى الشركات، وقد ينتج عن هذا التعاقد ضرر بالمصلحة العامة، ولا يتحقق من ذلك التعاقد الصالح العام الواجب اتباعه في مثل هذه التعاقدات، هنا يثور تساؤل آخر: من يتحمل نتيجة تلك التعاقدات وتلك التصرفات، هل هو الموظف أم الجهة الإدارية بشكل عام؟

ولذلك تأتي هذه الدراسة لبحث خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي.

2. مشكلة الدراسة:

يعد موضوع خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة من الموضوعات بالغة التعقيد والخطورة نظراً إلى العلاقات والروابط الدقيقة والمعقدة بين كل من المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية والمدنية التي يتحملها الموظف، كونها من الموضوعات والدراسات الحديثة لاسيما على الساحة الكويتية والأردنية – حسب حدود علم الباحث.

ولأن المشكلة موجودة في جميع الدول العربية وخاصة ما يرتبط منها برسالتي فيما يتعلق بالأردن والكويت؛ فإن رسالتي هذه تلقي الضوء عليها بهدف إعلام الإدارات العامة بضرورة التخفيف من أخطاء المرفق العام كي لا يتضرر الأفراد ويطالبوا بالتعويض وبالتالي تثقل خزينة الدولة، وقد واجهتني إشكالية تتعلق بقلة المراجع التي تناولت خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة ، ورغم وجودها فقد استطعت أن أصل إلى أطراف هذه المشكلة وحاولت وضع ما استطعت من حلول لها.

لذلك كان اختيار الموضوع رغبة مني في تقديم إسهام متواضع في هذا الموضـــوع الحيوي الذي يحتاج إلى بحث متعمق، وتكريس جهود، واهتمام رجال القانون المختصين بهذا المجال.

3. أسئلة الدراسة:

تأتي الدراسة للإجابة عن الأسئلة التالية:

1 - ما مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة في القانونين الأردني والكويتي ؟

2 - ما العلاقة بين الخطأ الوظيفي والموظف والمرفق العام؟

3 - ما الآثار التي تترتب على خطأ الموظف العام؟

4 - ما الآثار التي تترتب على خطأ الإدارة؟

5 - ما الفرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أو المصلحي؟

6 - ما الآثار التي تترتب على الخطأ المرفقي خاصة فيما يتعلق بالقرارات والعقود؟

7 - ما مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر؟

8 - ما المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية التي تترتب على خطأ الموظف الشخصي؟

4. هدف الدراسة:

الهدف من هذا البحث الكشف عن أسباب خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثـــار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي، وتقديم الحلول التي سار عليها كل من مجلس الدولة الفرنسي وما طبق منها في كل من الأردن والكويت.

5. أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة من الناحية النظرية في طبيعة المعلومات التي ســيتم الحــصول عليها بما يتعلق بالخطأ الوظيفي وخطأ الإدارة.

وتنبع أهمية الدراسة من حداثة هذا الموضوع وندرته، لاسيما فيما يتعلق بتحديد العلاقة بين المسؤوليات الثلاثة تحديداً دقيقاً، فإنه يحتاج إلى مزيد من البحث والدراسة والتأصيل، وهذا سيتطلب من الباحث الجهد الكبير لتغطية موضوع الدراسة.

وتتمثل أهمية الدراسة من الناحية العملية في إمكانية استفادة الفئات التالية منها:

1- المهتمون بقضاء التعويض وذلك للتعرف على طبيعة المسؤولية للإدارة والموظف العام عن الخطأ الذي يرتكبه كل منهما.

2- المشرعون في الكويت والأردن وذلك للتعرف على طبيعة الثواب والعقاب لخطأ الموظف وخطأ الإدارة.

3- الباحثون من خلال جعل هذه الدراسة نواة لدراسات أخرى مشابهة.

6. حدود الدراسة:

الحدود المكانية: دولة الكويت والمملكة الأردنية الهاشمية.

الحدود الزمانية: ما بين العامين 2009-2010.

7. المصطلحات الإجرائية:

الخطأ المرفقي: هو الخطأ الذي تتحمل الدولة بشأنه مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عليه؛ ولذلك يُنسب الخطأ إليها مجازاً وليس إلى الموظف شخصياً[1].

---

(1)القاضي، مصباح ، نصر الدين، مرجع السابق، ص13.

الخطأ الوظيفي: هو انتهاك الموظف أحد الواجبات المفروضة عليه أو اقترافه عملاً من الأعمال التي يحظر عليه إتيانها فإنه يعرض نفسه للمساءلة التأديبية[1].

8. الإطار النظري:

يستعرض الباحث من خلال الإطار النظري جملة من الموضوعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة، للوقوف على حقيقة الخطأ الوظيفي وتأديب الموظف العام وخطأ الإدارة وذلك لارتباطه بأساسيات الدولة كونها المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة.

أما الفصل الأول فيتناول التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام وطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة، ويبحث كذلك في واجبات الموظف العام وحقوقه داخل الوظيفة وخارجها، أما الفصل الثاني فيتناول مفهوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في فرنسا ومصر، من خلال التعريف بالخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وتوضيح العلاقة بين هذين الخطأين، أما الفصل الثالث فيبحث في تطبيق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في دولة الكويت، ونتعرف فيه الآلية التي تبحث في خطأ الموظف العام في هذا القانون، أما الفصل الرابع والأخير فيتناول مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر.

ثم يبرز الباحث خاتمة البحث ويستعرض أبرز التوصيات وقائمة المراجع المستخدمة.

9. منهج الدراسة:

من أجل نجاح الخطة التي وضعتها لدراسة هذا الموضوع وإفضائها إلى المقصود على الوجه المطلوب؛ سأستخدم منهجاً مختلطا من المنهج المقارن، والمنهج التحليلي القائم على الاستقراء، والتحليل، والاستنباط، وسأحاول أثناء معالجة مباحثه الالتزام بالمنهج الحواري المقارن، حيث سأقوم بإجراء مقارنة بين القوانين المختلفة.

---

(1) الطهراوي، هاني علي، مرجع سابق، ص20.

الفصل الأول

ماهية الوظيفة العامة والموظف العام

تمهيد:

الدولة هي التطور الطبيعي لاتفاق مجموعة من الأفراد في مكـــان محـــدد لتفـــويض بعضهم صلاحيات معينة لتسيير أمور حياتهم اليومية، مقابل التنازل عن بعض الحقوق لصالح هذا البعض، والالتزام بالإجراءات والقواعد التي يراها مناسبة لهذا الغـــرض. ومـــع تطـــور حاجات المجتمع نتيجة للتطور التقني والمعرفي، زادت تبعات الدولة وتشعب نشاطها ليـــشمل كافة الجوانب الخدمية، من زراعة وتجارة وصناعة، وليحاكي حاجات الفرد المختلفة الثقافيـــة والترويحية وغيرها[(1)].

ولقد تغيرت وظيفة الدولة، في وقتنا الحاضر، حيث أصبحت دولة رفاه تتـــدخل فـــي كافة شؤون الحياة الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية، ولم تعد هذه الدولة، تمت بصلة إلـــى سابقتها، الدولة الحارسة التي كانت تقتصر وظيفتها على تنظيم المرافق الرئيسية فـــي الدولـــة وإدارتها، كالأمن والدفاع والقضاء[(2)]. و(الوظيفة العامة) هو الاصطلاح المستخدم للتعبير عن المركز القانوني الذي يضم الأشخاص القائمين بالعمل، ويطلق عليهم الموظفون العموميـــون، الذين يخضعونه لنظم محددة تحوي كثيراً من القيود وتنطوي على قدر كبير من الضمانات [(3)].

وبموجب العلاقة القانونية بين الدولة والموظفين، فإن لهؤلاء الموظفين حقوقاً يتعـــين على الإدارة الوفاء بها، وتقابل هذه الحقوق مجموعة من الالتزامات يتوجـــب علـــى هـــؤلاء

---

(1)البطوش، عبد الله محمد ، نظرية الموظف الفعلي فقهاً وقضاءً، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، 2006، ص1.

(2)العجارمة، نوفان العقيل ، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص15.

(3)الشريف، عزيزة ، مساءلة الموظف العام في الكويت "المسؤولية المدنية والجنائية والإداريـــة"، جامعـــة الكويـــت، 1997، ص3.

الموظفين الالتزام بتنفيذها، من أجل ضمان سير المرافق العامة[1]. لذلك تـم إيجـاد جهـات مسؤولة عن التوظيف في الدولة، فنجد مثلاً: أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد نص صراحة على ما يلي: "تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الخدمة المدنية) تعنى بشؤون الخدمـة المدنيـة يتولى إدارتها رئيس يرتبط برئيس الوزراء" [2]، وهذه الجهات بدورها تضع شروطاً محـددة تبينها قوانين الوظائف العامة، وتختلف هذه الشروط وفقاً للنظام القانوني المطبق في كل دولة بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة فيها، وهذا ما نص عليـه نظـام الخدمة المدنية الأردني[3].

وعليه سيتم تناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: التعريف بالوظيفة العامة.

المبحث الثاني: التعريف بالموظف العام.

المبحث الثالث: طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة.

---

(1)العجارمة، نوفان العقيل ، مرجع سابق، ص15.

(2) المادة (6) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (30) لسنة (2007).

(3) تنص المادة (44) من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (30) لسنة (2007) على أنه: ".يشترط فيمن يعين فـي أي وظيفة أن يكون: أ- أردني الجنسية. ب- أكمل الثامنة عشرة من عمره بوثيقة رسمية. أما إذا كان يوم ولادته غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ولد فيها. ج- سالما من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص على أنه يجوز تعيين ذي الإعاقة الجسدية إذا لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بـشهادة المرجـع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية. د- غير محكوم بجناية (باسـتثناء الجـرائم ذات الصفة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة. هـ- حسن السيرة والسلوك".

المبحث الأول

التعريف بالوظيفة العامة

لكي تقوم الدولة بممارسة نشاطها لتحقيق أهدافها نشأت الحاجة لوجود آلية معينة لذلك من خلال إيجاد مرافق عامة يقوم على إدارتها موظفون عموميون بمؤهلات تتناسب والأعمال المنوطة بكل منهم، وبقدر نجاحهم في القيام بالمهام الموكولة إليهم بقدر ما تتحقق رفاهية الأمة ورخاؤها إلى مدى بعيد، وبقدر ما يبذلون من جهد فـــي تــسيير المرافــق العامـــة بانتظـــام واضطراد، بقدر ما يزداد التضامن الاجتماعي وينمو[1].

ومن هذا المنطلق، تحرص كل دولة على وضع نظام قانوني؛ لتنظيم شؤون التوظيف والموظفين في أجهزتها الإدارية المختلفة، وبخاصة العنصر البشري الذي يعد العمود الفقــري لعملية التنمية في الدول العربية[2].

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها.

(1)البطوش، عبد الله محمد، مرجع سابق، ص1.

(2) أبو جابر، منير جلوريا النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منــشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص1.

المطلب الأول

مفهوم الوظيفة العامة

تعد شؤون الخدمة المدنية، من الأمور الأساسية التي تعيرها معظم الدول الحديثة في العالم اهتماماً زائداً، وبخاصة تلك التي تسعى قدماً للرقي والرفاهية والازدهار، فعماد الجهاز الحكومي هو الوظائف والموظفون، وقد ثبت أن الوظيفة العامة تحتل أهمية ومكانة خاصة في تنمية الدول وتقدمها، إذ لا يمكن للدولة أن تحقق ما تصبو إليه من تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية، إلا إذا كانت الوظيفة العامة منظمة تنظيماً إدارياً فعالاً ودقيقاً. فالوظيفة هي الركيزة الأساسية للعمل في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري[1].

وبناءً على ما تقدم، فإن الجهاز الإداري يقسم عادة إلى وحدات، تضم كل منها مجموعة من الإدارات والأقسام الفرعية، وتضم كل إدارة أو قسم عدداً من الوظائف التي تمثل فيها اختصاصات الإدارة أو القسم وسلطاتها ومسؤولياتها[2]. ويضم هذا الجهاز الإداري عدداً من الموظفين المؤهلين، يحتلون أماكنهم في سلم رئاسي متدرج، فيتولى كل منهم ممارسة إحدى وظائف ذلك الجهاز الإداري الذي تتوافر فيه الشروط القانونية والفنية اللازمة لممارسة اختصاصات تلك الوظيفة "[3].

وعليه سيتم تناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة لغة.

الفرع الثاني: تعريف الوظيفة العامة اصطلاحاً.

---

(1) أبو جابر، جلوريا ، مرجع سابق، ص9.

(2) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة، 1978، ص5.

(3) أبو جابر، جلوريا ، مرجع سابق، ص9.

الفرع الأول

تعريف الوظيفة العامة لغة

إن مصطلح الوظيفة العامة يتكون من كلمتين هما: "الوظيفة" و"العامة"، وهذا يـــستلزم تعريف كل منهما للوقوف على المعنى اللغوي لهذا المصطلح[1].

أولاً: تعريف الوظيفة لغة[2]

الوظيفة: على وزن فعيلة، مشتقة من كلمة (وظّف)، وهي كلمة تدل في أصل وضعها اللغوي على: التقدير، يقال: وظّف عليه العمل: رتبه وقدره، كما يقال: وظفت له: إذا قدرت له كل حين شيئاً من شيْء من رزق أو طعام. وهذا ما ذهب إليه ابن فارس[3].

ثانياً: تعريف "العامة" لغة: [4]

العامة أو العام في اللغة مشتق من عمّ يعمّ عموماً، فهو عام، وهي عامة، وهذه الكلمة عمّ أو عمم تدل في أصل وضعها اللغوي من المعاني التي استعملت للتعبير على الـــشمول أو الاستيعاب والكثرة، ومن استعمالات هذه الكلمة ومشتقاتها الدالة على ذلـــك: العـــمّ: الجماعـــة الكثيرة، والعمم: كل ما اجتمع وكثر.

الفرع الثاني

تعريف الوظيفة العامة اصطلاحاً

يتنازع دول العالم مفهومان للوظيفة العامة، مفهوم أمريكـــي، ومفهـــوم أوروبـــي أو فرنسي، ودول العالم ما بين معتمد لهذا المفهوم أو ذاك أو لخليط منهما[1].

---

(1) مصطفى، مختار عيسى سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، أطروحة دكتوراه غيـــر منـــشورة، الجامعـــة الأردنية، عمان، 1998، ص3.

(2) انظر: المعنى اللغوي: ابن عباد، المحيط في اللغة، ج1، ص43، ابن فارس، مقاييس اللغة، ج6، ص122.

(3) انظر: ابن فارس، مقاييس اللغة، ج6، ص122.

(4) انظر: ابن منظور، لسان العرب، ج2، ص888 -890، الفيروز أبادي، القاموس المحيط، ص1473.

أولاً: المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة:

يقوم المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة على أنها مجرد عمل مؤقت، لا يستمر فيه الموظف إلا مدة محددة قصيرة نسبياً، وهو ما يطلق عليه (فكرة الوظيفة المؤقتة)(2).

ومن تعريفات الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي: "الوظيفة العامة" مجموعة واجبات ومسؤوليات، تحددها سلطة شرعية، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف، للقيام بتلك الواجبات، ليحصل على ما يقابلها من حقوق"(3) وهو تعريف للوظيفة سواء أكانت وظيفة عامة أم وظيفة خاصة، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة أو وظيفة خاصة، فجوهر الوظيفة واحد.

ثانياً: المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة:

يقوم مفهوم الوظيفة العامة في المفهوم الأوروبي على أنها مهنة تتصف بالدوام والاستمرار والاستقرار، يلتحق بها الموظف في أول مستوياته الوظيفية، ويتدرج فيها إلى أن يبلغ أعلى المستويات وأرقاها، ومهنية الخدمة في النظام الأوروبي، غير قاصرة على وحدة إدارية معينة، وإنما يجوز نقل العامل من عمل إلى آخر، سواء في نفس الوحدة الإدارية، أو من وحدة إدارية إلى وحدة إدارية أخرى. وهذه الفلسفة الأوروبية للوظيفة العامة إنما تساندها سياسة التعليم الأوروبي، فمعاهد التعليم هناك لا توفر للعامل دراسات تخصصية دقيقة، وإنما توفر قدراً كبيراً من التعليم والثقافة العامة، ويتم الأخذ بهذا النظام في بلاد أوروبا الغربية

---

(1) مصطفى، مختار عيسى سليمان مرجع سابق، ص6.

(2) أبو جابر، جلوريا منير أبومرجع سابق، ص18، وانظر أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، ج2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص40.

(3) الطماوي، محمد، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، 1972، ص252.

باستثناء سويسرا وفنلندا[(1)]، كما تأخذ به غالبية الدول العربية المتـأثرة بالنظـام الأوروبـي، وخاصة الفرنسي مثل لبنان ومصر ودول المغرب العربي[(2)].

ويلاحظ أن الاتجاه في الفقه وفي بعض أحكام القضاء[(3)] ينظر إلى عنصر الدوام على أساس دائمية الوظيفة ذاتها في كادر التنظيم الوظيفي، وهو التفسير الذي دفع إليه في فرنسا صريح نص المادة الأولى من القانون الفرنسي الصادر في 1946/10/19 وكذلك قانون سنة 1959 بشأن الوظائف العامة، وأشار في المادة الأولى صراحة إلى الوظائف الدائمة (Empisi Permenet) [(4)].

ومن التعريفات التي ذكرها الباحثون القانونيون الفرنسيون في مؤلفاتهم للوظيفة العامة أنها: "كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق معينة"[(5)].

ونجد أن المشرع الكويتي لم يأخذ بأن الوظيفة العامة عمل مؤقت، وهذا ما يؤكده نص المادة (12) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979[(6)]، أن الوظائف إما دائمة أو مؤقتة وتنقسم الوظائف الدائمة إلى المجموعات التالية[(7)]:

1 - مجموعة الوظائف القيادية.

2 - مجموعة الوظائف العامة.

---

(1) أبو جابر، جلوريا منير مرجع سابق، ص12.

(2) محارب علي جمعة ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2004، ص68.

(3) المحكمة الإدارية العليا، 1956/2/25، طعن 57 لسنة 2، أيضاً حكمها في 1956/4/14، طعن 250 لسنة 2.

(4) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص17.

(5) حبيش، كمال ، مرجع سابق، ص7.

(6) نصت المادة (12) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 على أنه: "الوظائف إما دائمة أو مؤقتة، وتنقسم الوظائف الدائمة إلى المجموعات الرئيسية التالية.....".

(7) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص14.

3- مجموعة الوظائف التقنية المساعدة.

4- مجموعة الوظائف المعاونة، ويجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديــوان الموظفين إضافة مجموعات رئيسية أخرى.

كما نصت المادة (15) من نفس القانون على أن (يكون شغل الوظــائف بــالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم لا يكون تعيين غير الكــويتيين إلا بــصفة مؤقتة وبطريق التعاقد، وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم "[1].

ونلاحظ هنا أن المشرع الكويتي عدّ الوظيفة العامة إما دائمة أو مؤقتة وعمــد إلــى إدخال الموظفين المؤقتين في نطاق أحكامه وخضوعهم له. فلم يعدّ دائميــة الوظيفــة شــرطاً لإطلاق صفة الموظف العام على شاغلها وأصبح التعيين في وظيفة مؤقتــة لا يحجــب عــن الموظف صفة الموظف العام سواء بسواء كالتعيين في وظيفة دائمة، كما أن من يشغل وظيفة عامة دائمة بصفة مؤقتة (كالأجنبي المتعاقد) يعد موظفاً عاماً ويخضع للقواعد الواردة في عقد التوظيف فيما لم يرد بشأنه نص يسري عليه قانون الخدمة المدنية[2].

(1) المادة (15) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.

(2)الطبطبائي، عادل قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، الكويت، 1983، ص34.

المطلب الثاني

أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها

ينطوي كلا النظامين الأوروبي الشخصي، والأمريكي الموضوعي للوظيفة العامة وترتيب الوظائف على أهمية عظيمة يكشف عنها الواقع التطبيقي لكلا النظامين؛ إذ تعود فلسفتها إلى الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للدول، وهو أمر لا يمكن إغفاله في ضوء جوهر كلا النظامين الشخصي والموضوعي[1].

وعليه فإن الوظيفة العامة كانت ولا تزال تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات الإنسانية، كما أنها في الدول المختلفة أخذت تكسب أهمية واعتبار متزايدين؛ لخصوصية هذا المجتمع وتميز أهدافه ومقاصده التي يسعى لتحقيقها، واليوم تزداد أهمية الوظيفة العامة في دول العالم المعاصرة وترتفع مكانتها عن الأوقات السابقة، لعدة عوامل، وتظهر أهمية الوظيفة العامة من خلال ما يلي[2]:

1- إن العلاقة بين الأهداف العامة للدولة، وبين الوظيفة العامة هي علاقة الغاية بوسيلتها، فالوظيفة العامة هي الوسيلة البشرية التي تستطيع الدولة بواسطتها أن تنجز أهدافها العامة في المجتمع، وعليه فلا غناء عنها[3]، وإذا تذكرنا أن الوسيلة إنما تكتسب أهميتها وقيمتها من خلال أهمية وقيمة الغاية التي تحققها وقيمتها، أدركنا مدى الأهمية التي تتمتع بها الوظيفة العامة.

2- إن للوظيفة العامة تأثيراً على الاستقرار السياسي للسلطات السياسية الحاكمة، ومدى ثقة الجمهور بها، لذلك فالوظيفة العامة الناجحة الكفؤة هي ضمانة بقاء الحكومة

---

(1)أبو جابر، جلوريا منير مرجع سابق، ص24.

(2)الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص30.

(3)حشيش، عبد الحميد كمال مبادئ القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص16.

واستقرارها السياسي، كما أنها ضمانة البقاء والتنمية والإعمار وعــدم هــدر المــال العام، وضمان وجود الدولة وأمنها[1].

3 - إن الوظيفة العامة تعدّ قوة لا يستهان بها في الدولة [2].

ونخلص مما سبق إلى أن هذه الأهمية التي تمثلها الوظيفة العامة، أدت إلى الاهتمــام بالموظف العام الذي نال حظاً وافراً من الرعاية وحسن الاختيار والتدريب.

(1)الطماوي، سليمان الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، 1979، ص429.

(2)الشريف، محمود سعد الدين أصول القانون الإداري، ج1، مطبعة دار المعارف، بغداد، 1956، ص44.

المبحث الثاني

التعريف بالموظف العام

لقد تباينت التشريعات حول تعريف الموظف العام، ولعل هذا التبـــاين يعـــود لحاجـــة بعض التشريعات إلى تضييق نطاق تطبيقها أو توسيعه حسبما يقتضيه الصالح العام وفق نظرة وتطلعات المشرع، وبالرغم من كثرة التشريعات التي تتناول الوظيفة العامة والموظف العـــام، إلا أن جل هذه التشريعات لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً تحدد بموجبه المقصود بالموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تعريف الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط[1]، ولابد من الإشارة إلى أن نظرة القانون الإداري للموظف العام تختلف عن نظرة غيـــره مـــن القـــوانين كالقانون المدني والقانون الجنائي، وليس هذا فحسب، بل إن نظرة هذا القانون متغيرة، نظـــراً للطبيعة المتطورة للقانون الإداري التي تختلف من دولة إلى أخرى أو حتى في الدولة نفـــسها من وقت لآخر حسب تطور فلسفة الإدارة والحكم؛ الأمر الذي يجعل التسليم أو الاتفاق علـــى مفهوم محدد للموظف العام لحقبة طويلة من الزمن أمراً مستبعداً[2].

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المقصود بالموظف العام في التشريع.

المطلب الثاني: المقصود بالموظف العام في القضاء والفقه.

---

(1)كنعان، نواف القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، مطابع الدستور التجارية عمان، 1996، ص28.

(2)السناري، محمد عبد العال نظم وأحكام الوظيفة العامة، دار التعاون للنشر، القاهرة، 1979، ص47.

المطلب الأول

المقصود بالموظف العام في التشريع

عرّف نظام الخدمة المدنية الأردني الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المُعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً" [1].

ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الأردني أخذ بمفهوم واسع للموظف العام، فلم يشترط دائمية الوظيفة التي يشغلها الشخص لاكتساب هذا الأخير صفة الموظف العام؛ وذلك لإضفاء صفة الموظف على الشخص الذي يشغل وظيفة مؤقتة. بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي[2].

أما في الكويت فقد تعرض قانون الخدمة المدنية لتعريف الموظف العام، وقصد لتطبيق أحكام هذا القانون بالموظف: كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة وظيفته أو مسمّاها [3]. ونلاحظ من هذا النص أن القانون قد حدد معنى معيناً للموظف يتفق مع النطاق الذي حدده المشرع لانطباق القانون، ولكن تبقى الحاجة إلى معيار لتمييز الموظف العام الذي تنطبق عليه أحكام القانون الإداري بصفة عامة.

---

(1) المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

(2) شطناوي، علي خطار القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص16.

(3) المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.

المطلب الثاني

المقصود بالموظف العام في القضاء والفقه

1 - التعريف القضائي للموظف العام

تصدت محكمة العدل العليا الأردنية لتحديد مفهوم الموظف العام، وقامت بتعريفه في مناسبات كثيرة، وقضاؤها مستقر في هذا الشأن على أن الموظف العام: "هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام" (1)، وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق العامة التي تديرها الدولة، كما ينسحب على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام(2).

وقد تصدى القضاء الإداري المصري – كنظيره الفرنسي – لمحاولة وضع تعريف لمفهوم الموظف العام، وبيان العناصر الأساسية الواجب توافرها في الشخص ليعدّ موظفاً عاماً.

فقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتعريف الموظف العام في الكثير من أحكامها، ويستخلص من هذه الأحكام أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر(3).

2 - المفهوم الفقهي للموظف العام

لم يقف الفقه الإداري مكتوف الأيدي أمام هذه المسألة، حيث أورد هؤلاء الفقهاء تعريفات متعددة للموظف العام. وقد تصدى فقهاء القانون الإداري في مصر إلى تحديد مفهوم

---

(1) من أحكام محكمة العدل العليا، حكمها بالقضية رقم 73/72، لجنة نقابة المحامين، الأعداد (7،8) لسنة 1973، ص962.

(2) حكمها بالقضية رقم 83/182، مجلة نقابة المحامين، العدد 5 لسنة 1984، ص649.

(3) من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكمها بالقضية رقم 1470 تاريخ 1957/4/6، (المجموعة) س2 ق، ص832.

الموظف العام، ومن هؤلاء الدكتور محمد عاطف البنا حيث عرّف الموظف العام بأنه: "كـل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشـخاص القـانون العـام الأخرى بالطريق المباشر"[1].

أما الفقه الإداري الأردني فقد تعرض لمفهوم الموظف العام، حيث عرّفه على سـبيل المثال الدكتور منصور العتوم على أنه: "كل شخص شغل وظيفة دائمة في مرفق عام تـديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر[2].وهو بذلك يشترط في الشخص ليعدّه موظفاً عاماً الشرطين التاليين: أ-شغله لوظيفة دائمة. ب- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة بأسـلوب الاسـتغلال المباشر.

وبعد كل ما سبق ذكره أستطيع تعريف الموظف العام بأنه: الشخص المعين من قبـل المرجع المختص للعمل في خدمة مرفق عام مملوك للدولة، ويدار من قبـل الدولـة أو أحـد أشخاص القانون العام بشكل مباشر أو غير مباشر.

---

(1)البنا، محمود عاطف مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ومسائله، دار الفكر العربي، القـاهرة، 1979، ص68.

(2)العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 1984، ص10.

المبحث الثالث

طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والدولة

إن التحاق الموظف العام بالعمل المعين فيه وقيامه بالمهمات الوظيفية الملقـــاة علـــى عاتقه يقتضي قيام علاقة قانونية بينه وبين الإدارة التي يتبعها فهذه العلاقة القانونية هي التـــي تحدد حقوق طرفيها وهما الموظف العام والإدارة العامة وواجباتهما [1].

وقد ثار خلاف حول طبيعة هذه العلاقة، هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد، أم هـــي علاقة قانونية، تنظيمية أو لائحية تحكمها القوانين واللوائح[2].

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها تعاقدية.

المطلب الثاني: تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها تنظيمية.

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص23.

(2)محارب، علي جمعة مرجع سابق، ص33.

المطلب الأول

تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها تعاقدية

ثار خلاف في الفقه والقضاء حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، حيث انقسم إلى اتجاهين وهما :

الاتجاه الأول: العلاقة التعاقدية حيث يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تعاقدية، يكون الموظف في مركز المتعاقد، وأساس هذه العلاقة هو العقد المدني الذي يحدد حقوق الطرفين المتعاقدين وواجباتهما.

والعقد المبرم حسب هذا الاتجاه هو عقد وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملاً قانونيا، وعقد إيجارة أشخاص أو عقد عمل إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملا ماديا أو جسمانيا، وعدّ البعض هذا من العقود غير المسماة في بعض الأحيان[1] وقد وجهت انتقادات عدة للنظرية تتمثل فيما يلي:[2]

1. تقوم هذه النظرية على أساس أن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تعاقدية، وإبرام العقد بين طرفين يحتاج إلى المفاوضات ومنافسات بين طرفي العقد من أجل تحديد مضمون العقد وشروطه وآثاره. وهذا الأمر غير متحقق من الناحية العملية لأن الوظيفية تبدأ بقرار إداري صادر من السلطة المختصة وبإدارتها المنفردة .

---

(1) طلبة، عبدالله ، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة ، اليمن، 1981،ص 31.

(2) مقدم، سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2010، ص51.

إضافة إلى أن العلاقة التعاقدية لا تحقق الصالح العام، لأنهـا تـؤدي إلـى اخـتلاف الموظفين في مراكزهم وحقوقهم وواجباتهم تبعا لاختلاف شروط العقد.

2. تؤدي هذه النظرية إلى إخضاع علاقة الموظف بالدولة بقاعدة العقد شـريعة المتعاقـدين، وبالتالي لا تستطيع الإدارة تعديل مركز الموظف إلا بالاتفاق معـه، لأن انفـراد الإدارة بالتعديل يؤدي إلى المساس بحقوق الموظف وواجباته المنصوص عليها في العقد.

المطلب الثاني

تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها تنظيمية

لتجنب الانتقادات الشديدة التي وجهت لهذه النظرية حاول بعض أنصار هذه النظريـــة تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تعاقدية تخضع لأحكـــام القـــانون الإداري، لأن العقد الإداري يمنح الإدارة سلطات وامتيازات في مواجهة المتعاقد لا تجدها في القانون الخاص، ومن الانتقادات التي وجهت لهذا الاتجاه:

1. أن العقد الإداري كالعقد المدني يتطلب ضرورة وجود الإيجاب والقبول، وتلاقى إدارة الطرفين عليه، في حين أن الموظف يعين بقرار إداري وليس بمقتضى عقد يتم إبرامه بإيجال وقبول.
2. أن قدرة الإدارة على تعديل أحكام العقد الإداري مرتبطة بتوافر شروط معينـــة مـــن أهمها حدوث ظروف طارئة بعد التعاقد، وأن يعوض المتعاقد مع الإدارة بـــشرط أن تتقيد الإدارة بالمحافظة على التوازن المالي، كل هذه الأحكام غير متوفرة بالعلاقة بين الموظف والإدارة.

ولم تتعرض الأنظمة الوظيفية الأردنية لموضوع تكييف العلاقة القانونية التي تـــربط الموظف بالدولة؛ فقد ألقت بهذه المهمة على عاتق القضاء الإداري ممثلاً في محكمـــة العـــدل العليا التي أبدت رأياً صريحاً في أن" علاقة الحكومة بموظفيها ليست علاقة تعاقدية بـــل هـــي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، وأن للحكومة الحق دائماً في تعديل هـــذه العلاقـــة بوضع تشريع حسبما يقتضيه الصالح العام[1] .

(1)عدل عليا: 1952/10/7، نقابة المحامين ، 1953، ص50.

كما أخذ القضاء النظامي الأردني بهذا التكييف أيضاً وشايعت محكمة التميز اجتهاد محكمة العدل العليا وقضت "أن علاقة المستخدم لدى وزارة الأشغال براتب شهري مقطوع من مخصصات المشاريع هي تنظيمية بالحكومة لا علاقة تعاقدية، ولو عين في الأصل عاملاً بالمياومة وكانت علاقته بهذا الوصف تعاقدية فيعدّ رضاؤه بعد ذلك بأن يكون مستخدماً براتب شهري رضاء منه بتغيير علاقته من تعاقدية إلى تنظيمية خاضعة لأحكام نظام الموظفين [1]

أما في الكويت فقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً على تكييف العلاقة بين الموظف وبين السلطة الإدارية على أنها علاقة تنظيمية أو لائحية تحكمها قواعد القانون العام المتصلة بتنظيم الوظائف، فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات، حتى في الحالات التي يبرم فيها عقد إداري بين الموظف والدولة، حيث تنفرد الدولة بوضع القواعد التي تحكم نظام الموظفين وتعديلها. ويتم إلحاق الموظف بوظيفة بقرار من السلطة المختصة تصدره بإرادتها المنفردة أما المتعاقد فإنه يخضع للشروط الواردة في العقد. كما أنه في نفس الوقت يخضع لكافة القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة فيما لم يرد بشأنه نص في العقد المبرم معه، وذلك عملاً بأحكام المادة (15) من قانون الخدمة المدنية التي قضت بأن يسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معه[2].

(1)تمييز حقوق: 1967/3/30، نقابة المحامين،1967،ص612.

(2) نص المادة (15) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (2) لسنة 1989.

المبحث الرابع

واجبات الموظف العام

تتعدد المصطلحات التي تستخدم للتعبير عن الالتزامات ، فمنها ما يأخذ شكل الواجبات التي يطلب من الموظف القيام بها على خير وجه ، ومنها ما يأخذ شكل المحظورات التي يجب على الموظف الامتناع عن تأديتها تحت طائلة المسئولية ويعرف الواجب على أنه (ما طلب فعله على سبيل الإلزام) ، وتأتي سلوكيات الوظيفة العامة منطلقة من التزام الموظف العام بهذا الواجب كما حددته اللوائح والأنظمة والقوانين وابتعاده عن كل ما يتعارض معها ، ويعدّ عدم الالتزام بهذه الواجبات مخالفة يعاقب عليها نظام الخدمة المدنية[(1)].

إن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 خصص فصلاً خاصاً حدد فيه واجبات الموظف وسلوكه وأخلاقيات الوظيفة، وهذه الواجبات تتمثل في مظهرين:مظهر إيجابي: وهو يتعلق بالأفعال التي يجب على الموظف أن يقوم بها وبحسن السلوك الذي ينبغي عليه التمثل به. ومظهر سلبي: وهو يتعلق بالأعمال المحظور على الموظف القيام بها سواء في حياته الوظيفية أو الخاصة تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

ويتأثر تحديد واجبات الموظف بعدة عوامل منها طبيعة العمل ومكانه في السلم الإداري إلا أنها لا تخرج في جميع الأحوال عن واجب الطاعة والولاء الوظيفي وتجنب السلوك المخالف للوظيفة ولغايتها أو الذي يحط من كرامة الموظف ، وكذلك عدم الجمع بين الوظيفة وبين الأعمال المحظورة ، وسوف ندرس واجبات الموظف العام في مطلبين:

المطلب الأول : واجبات الموظف العام داخل نطاق الوظيفة .

المطلب الثاني : واجبات الموظف العام خارج نطاق الوظيفة .

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص53.

المطلب الأول

واجبات الموظف العام داخل نطاق الوظيفة

من أهم واجبات الموظف العام داخل الوظيفة:

1. أن يؤدي الموظف العام عمله بنفسه في الوقت والمكان المخصص لذلك ، لأن الاختصاص شخصي يجب على الموظف أن يؤديه بنفسه، ولا يجوز إنابة غيره أو تفويضه بتأدية العمل إلا إذا أجاز التشريع ذلك .

وعلى الموظف أن يخصص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل والمحافظة على مواعيد العمل وعدم التأخير أو الغياب، ويجب أن يكون عمله منتجاً فلا يكفي المحافظة على مواعيد العمل دون عمل بل عليه أن (يلتزم بأوقات الدوام الرسمي). ويحظر على الموظف (ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق) [1] والإضراب عن العمل كما أن الاعتصام محظور على الموظف إذا كان يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة، ويعدّ مخالفه مسلكية تعرض الموظف للمسؤولية التأديبية[2].

2. واجب طاعة الرؤساء: وهذا الواجب يتطلب أن ينفذ الموظف أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وأن يتصرف معهم بأدب وكياسة ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية. وبطبيعة الحال فإن واجب الطاعة يتناول ما يتعلق بعمل الموظف داخل نطاق وظيفته ولا يمتد إلى خارجها؛ إلا أن الالتزام بالتصرف بأدب وكياسة مع الرئيس يكون داخل نطاق الوظيفة وخارجها، حفاظاً على مهابة الرؤساء ومكانتهم داخل الإدارة و خارجها. إلا أنه يثور هنا تساؤل حول مدى التزام الموظف بتنفيذ أمر غير شرعي صادر عن رئيسه.

---

(1) نص الفقرة (أ) من المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

(2) نص الفقرة (أ) من المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

أما بالنسبة للمسؤولية المدنية فإن القانون المدني الأردني[1] رفع المسؤولية المدنية عن الموظف العام الذي ينفذ أمرا يحدث ضرراً للغير وفق الشروط التالية :

- ❖ أن يصدر الفعل من موظف عام .
- ❖ أن يكون صدر لهذا الموظف أمر من رئيس طاعته واجبه عليه أو كان يعتقد أنها واجبه
- ❖ أن يثبت الموظف المرؤوس اعتقاده بمشروعيه الأمر الذي نفذه، وأن يكون الاعتقاد مبنياً على أسباب معقولة ، وأنه لم يقدم على تنفيذ الأمر إلا بعد مراعاة الحيطة والحذر .

كما أن قانون العقوبات الأردني أعفى الموظف العام من المسؤولية الجزائية شـــريطة أن يكون الأمر الذي ينفذه الموظف مشروعاً، فإذا كان الأمر غير مشروع، تحمــل الموظــف تبعة فعله[2].

3. واجب الولاء الوظيفي: يجب على الموظف الإخلاص في عمله، وأن يكون أمينـــا دقيقـــاً صادقاً مع الجمهور، وأن يعاملهم على أساس الحيادية، والتجدد، والعدالة، والموضـــوعية، دون تمييز بينهم على أساس الجنس، والعرق، والمعتقدات الدينية، أو أي شكل من أشكال التميز.

كما أنها تحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام علـــى أي مـــن الأعمال التالية: -

- ❖ الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة أو صورة عنهـــا أو تـــسريبها لأي جهة خارجية، أو الكتابة، أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

---

(1) نص المادة (263) من القانون المدني الأردني.

(2) نص المادة (31) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

❖ استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة شخصية أو منفعة لطرف يخصه، أو قبول هدايا أو إكراميات أو طلبها من أي شخص له علاقة أو ارتباط أو مصلحة بدائرته، إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير[1].

أما قانون الخدمة المدنية في الكويت فقد قرر جملة من الواجبات على الموظف العام داخل الوظيفة، من خلال المادة 24 من نظام الخدمة المدنية، ومما تقدم يمكن لنا إجمال هذه الواجبات بنوعيها وتصنيفها فيما يلي[2]:

أولا: أداء العمل:

إن أول واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة، كما أنه يجب عليه أن يقوم بها بنفسه، ولا يفوض غيره فيها إلا إذا أجاز القانون ذلك. كما يجب على الموظف أن يخصص أوقات العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز بالإضافة إلى ذلك تكليف الموظف بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، طبقاً لنص المادة 2/24 من قانون الخدمة المدنية الكويتي[3]، كما أنه ليس للموظف أن يتغيب عن العمل بغير عذر مقبول في أي وقت من أوقاته، كما يحظر على الموظف الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر مأجور، ولا يتفق ومقتضيات الوظيفة أو من شأنه أن يضر بواجباتها ويجوز له الجمع بين وظيفتين بإذن خاص.

---

(1) نص المادة (68) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

(2) قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 في المادة 24.

(3) تنص المادة (2/24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 على أنه: " أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بأمانة وإتقان، وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة. أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة".

ثانياً: طاعة الرؤساء:

تعدّ طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين؛ وذلك لأن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثـــر دراية وإدراكا للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة في مواجهة مشاكله وحلها، فضلا عـــن أن الرئيس في العمل هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها والطاعة تحقـــق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي الذي يفترض في قمتـــه وجـــود رئيس واحد،وليس للموظف أن يخالف أمر رئيس العمل إلا إذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطـــوي على جريمة جنائية[1].

---

(1) تنص المادة (3/24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 على أنه: " أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها".

المطلب الثاني

واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة.

وهي واجبات ذات طابع أخلاقي وطابع وظيفي وطابع سياسي أو اجتماعي نتناولها بالتفصيل:

1 - واجبات ذات طابع أخلاقي (تجنب المسلك الشائن والمحافظة على كرامة الوظيفة): أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (30) لسنة 2007 أن يحافظ الموظف في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها، كما أوجب أن يمتنع عن أي تصرف أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين، والامتناع عن الإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية، أو التحريض ضدها ، كما أن الموظف يخضع في حياته الخاصة لضوابط معينة تفرض عليه تجنب أي مسلك شائن يعيبه أو يؤثر على سمعته الوظيفية وهيبتها(1).

2 - واجبات ذات طابع وظيفي: لغايات الحفاظ على استقلالية الموظف وضمان تفرغه لوظيفته وإعطاء الوظيفة كل وقته وجهده، فقد حظر نظام الخدمة المدنية الحالي على الموظف أن يقبل أي عمل خارج نطاق أعماله الرسمية إلا بتصريح مسبق وذلك تحت طائلة استرداد أي مبلغ حصل الموظف عليه عن قيامه بأي عمل إضافي دون الحصول على هذا

---

(1) تنص المادة (68/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على أنه: "القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

التصريح لمصلحة الخزينة[1] ويشترط في تطبيق. هذه الفقرة ما يلي:

أ - أن يقوم بذلك العمل بعد أوقات الدوام الرسمي في دائرته، وأن لا تنشأ عنه عرقلة أو تعطيل لأعمال الدائرة الرسمية بأي صورة من الصور.

ب - أن لا يكون العمل الإضافي لدى أي جهة لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة .

3- واجبات ذات طابع سياسي أو اجتماعي: للموظف الحق في المشاركة في الانتخابات النيابية، والمجالس البلدية، ومجالس النقابات المهنية، مثل: نقابة الأطباء، والمهندسين، والصيادلة، غير أنه لا يجوز للموظف ترشيح نفسه لعضوية المجالس النيابية إلا بعد تقديم استقالته من الوظيفة قبل ترشيح نفسه.

أما قانون الخدمة المدنية في الكويت فقد قرر جملة من الواجبات على الموظف العام خارج نطاق الوظيفة، من خلال المادة 24 من نظام الخدمة المدنية، ومما تقدم يمكن لنا إجمال هذه الواجبات بنوعيها وتصنيفها فيما يلي[2]:

أولاً: حسن الخلق المهني: يعدّ حسن الخلق أهم صفة يمكن أن يتصف بها الإنسان بصفة عامة، وفي إطار القانون الإداري يقع على عاتق الموظف عدد من الواجبات التي تتصل بحسن الخلق المهني ويتطلبها نجاح أمر الوظيفة العامة[3].

---

(1) تنص المادة (68 /ز) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على أنه: "العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية 0 وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.

(2) قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 في المواد 24،25،26

(3) تنص المادة (5/24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 على أنه: " أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب".

ثانياً: حسن السلوك العام: إن حسن السير والسلوك ليس شـرطا لتـولي الوظـائف العامـة فحسب، وإنما هو كذلك شرط للاستمرار فيها؛ فهو إذن شرط ابتـداء وبقـاء، فـلا تقتـصر مسؤولية الموظف عما يقع منه من أعمال في مباشرته لوظيفته، وإنما يسأل كذلك تأديبيا عمـا قد يرتكبه خارج إطار وظيفته، وبوصفه فردا من أفراد المجتمع فهو مطالـب علـى الـدوام بالحرص على سمعته، واعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كـان بعيـدا عـن نطـاق أعمالها، ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعدّ مناقضا للثقـة الواجبـة فيـه، والاحتـرام المطلوب منه الذي هو عدته في التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبتهـا فـي النفـوس، وعلـى الموظف أن يبتعد عن مواطن الريب درءا للشبهات، وأن يلتزم في سلوكه ما لا يفقـده الثقـة والاعتبار[1].

---

(1) تنص المادة (5/24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 على أنه: " أن يحافظ علـى كرامـة الوظيفة وان يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب".

المبحث الخامس

حقوق الموظف العام

من المعلوم أن الوظيفة العامة تعدّ تكليفاً للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم، فليس المقصود من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرزقون منه، ومنحهم بعض المزايا والحقوق،إنما الهدف هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفذ أهدافها العامة في خدمة الشعب؛ إذ إن الوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بأهلها وعناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة من حقوق.

وأهم تلك الحقوق هو الحق في الحصول على المرتب؛ فهو الحق الأساسي والأول بل هو السبب الرئيسي لالتحاقه بالعمل. وتضع القوانين لكل وظيفة مرتبا معينا تراعى في مقداره أو تحديد مقداره اعتبارات متعددة، أهمها: درجة التأهيل، ومدى المجهود المبذول، وحالة سوق العمل.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الحقوق المالية للموظف العام.

المطلب الثاني: الحقوق الوظيفية للموظف العام.

المطلب الأول

الحقوق المالية للموظف العام

1 - حق الموظف العام في الراتب

ذكر قانون الخدمة المدنية الكويتي أن الموظف يستحق راتبه من تاريخ تعيينـــه فـــي العمل، ويستحق علاوة دورية بالفئات، وطبقاً للقواعد المقررة فـــي قـــانون الخدمـــة المدنيـــة الكويتي[1].

ونلاحظ أن المشرع الأردني قيد الراتب بالراتب الشهري الأساســـي دون وجـــود أي علاوات أو مخصصات، بينما نجد أن المشرع الكويتي قد نص على وجود عـــلاوة إضـــافية دورية يستحقها الموظف من لحظة استلامه للعمل.

ويقتضي استحقاق الموظف العام للراتب أن يصدر قرار التعيين حسب النظام القانوني المتبع، فإذا باشر الموظف عمله قبل صدور قرار التعيين كان المبلغ الذي يحصل عليه مكافأة تقابل ما قدمه من جهد وخدمات لعدم وجود علاقة قانونية تربط الموظف بالدولة[2].

وينطبق ذات الحكم في حالة سحب قرار التعيين، إذ يستحق الموظف مكافأة تـــوازي الراتب عن الفترة الواقعة ما بين صدور قرار التعيين وسحبه، ولا يستحق الموظف أي مكافأة عندما يكون قرار التعيين قد صدر بناء على غش من الموظف[3].

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على حرمان الموظف من راتبه وعلاوته عـــن المدة التي يتغيب فيها عن القيام بمهمات وظيفته، دون إجازة قانونية أو بغير عذر يقبل الوزير

---

(1) نصت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979على أنه: " يستحق الموظف مرتبه مـــن تاريخ تسلمه العمل، يستحق علاوة دورية بالفئات وطبقا للقواعد المقررة في نظام الخدمة المدنية".

(2) عدل عليا: 1993/6/30، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص37.

(3) حسن، عبد الفتاح مبادئ القانون الإداري الكويتي، بيروت، دار النهضة العربية، 1969، ص281.

مشروعيته[1]. ويقتضي استحقاق الموظف لراتبه أن لا يكون قد حرم من راتبه كلياً أو جزئيـــاً كعقوبة تأديبية لارتكابه مخالفة مسلكية[2].

أما المشرع الكويتي فقد قرر في قانون الخدمة المدنية الكويتي أنه: "لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء من الحكومة للموظف بأية صفة كانت إلا وفاء لنفقـــة محكوم بها من القضاء، أو لأداء ما يكون مطلوبا للحكومة من الموظف بسبب يتعلـــق بـــأداء وظيفته، أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق. ولا يجوز أن يتجـــاوز مـــا يخـــصم مـــن المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزاحم"[3].

2 - حق الموظف في العلاوات

هناك من الحقوق المالية التي يستحقها الموظف العام الحصول على علاوات وظيفيـــة وعلاوات إضافية نظير ما يقوم به من أعمال ومهمات وظيفية. بجانب راتبه الأساسي الـــذي يتقاضاه هذا الموظف. وتختلف العلاوات الوظيفية عن الزيادات الـــسنوية مـــن عـــدة نـــواح أوضحتها محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها "أن علاوة الاختـــصاص هـــي غيـــر الزيادة السنوية؛ وذلك لأن الزيادة السنوية هي زيادة تمنح في السنة مـــرة واحـــدة وعـــلاوة الاختصاص هي علاوة تمنح في كل شهر، والزيادة تمنح للموظفين ضـــمن شـــروط معينـــة بمقتضى نظام الخدمة المدنية والعلاوة تمنح لفئة خاصة من الموظفين أصحاب الاختـــصاص بموجب أنظمة خاصة لكل فئة"[4].

---

(1) تنص المادة (17) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على أنه: "يحرم الموظف مـــن راتبـــه وعلاوته بقرار من الأمين العام عن المدة التي يتغيب فيها عن القيام بمهمات وظيفته دون إجازة قانونية أو بغير عـــذر يقبل الوزير مشروعيته، وذلك بالإضافة لتعرضه للإجراءات التأديبية وفقده لوظيفته وفقاً لأحكام هذا القانون".

(2) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص55.

(3) المادة (20) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.

(4) عدل عليا: 1974/6/29، مجلة نقابة المحامين، 1974، ص796.

وقد حدد المشرع الأردني في المواد (2-6) من تعليمات منح العلاوات الإضافية للموظفين الصادرة بالاستناد لأحكام المادة (26) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وكذلك فإن نظام الخدمة المدنية قرر أن الموظف العام يستحق عدداً من العلاوات[1].

أما المشرع الكويتي فقد قرر عدداً من العلاوات فقد يمنح الموظف العام في بعض الأحيان مكافأة مالية لقاء الأعمال الإضافية التي يكلف بتأديتها في غير أوقات الدوام الرسمي. ويقصد بالعمل الإضافي ذلك العمل الذي لا يكون امتداداً للعمل الأصلي، لأن الموظف ملزم بأداء عمله الأصلي كله وبإتقان دون تعويض إضافي سواء في أوقات الدوام أو غيرها[2]، كما حدد قانون الخدمة المدنية الكويتي بناء على اقتراح ديوان الموظفين قواعد مَنْحِ وأحكام ذلك وشروطه ما يلي[3]:

1. تعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.
2. مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة.
3. بدلات بسبب طبيعة أعمال الوظيفة، أو الحصول على مؤهل علمي أو قضاء دورة تدريبية أو لمواجهة أعباء خاصة.
4. بدلات أو تعويضات مقابل مصروفات الانتقال ونفقات السفر.
5. تخصيص مساكن حكومية.
6. حوافز مادية أو عينية أو معنوية أخرى لرفع مستوى الخدمة المدنية تبعا لما تقتضيه طبيعة العمل في الجهة الحكومية.

---

(1) انظر نصوص المواد (2-6) من تعليمات منح العلاوات الإضافية للموظفين استناداً لأحكام المادة (26) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

(2) حسن، عبد الفتاح مرجع سابق، ص384.

(3) المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979.

المطلب الثاني

الحقوق الوظيفية

يقصد بالحقوق الوظيفية الامتيازات الوظيفية التي يتمتع بها الموظف العام ويستمدها من مركزه النظامي[1]، وهي على النحو التالي:

أولاً: إجازات الموظف العام:

لا يجوز بأي حال حرمان الموظف العام من الإجازات، ولكن يحق للإدارة ممارسة هذا الحق لضمان سير المرافق العامة وأدائه للمهمات والمسؤوليات المنوطة به، وتتميز كافة أنواع الإجازات التي يحصل عليها الموظف العام بأنها لا تقتطع الصلة الوظيفية التي تربط الموظف بالدولة، حيث يبقى الموظف العام يتمتع بالعديد من الحقوق ويلتزم بالقيام بالعديد من الواجبات[2].

وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني الإجازات التي يتمتع بها الموظف العام وهي[3]:

1 - الإجازة السنوية:

يستحق الموظف العام إجازة سنوية تتفاوت مدتها حسب فئة الموظف العام وراتبه الشهري، ويمنح الموظف العام إجازته السنوية دفعة واحدة، ويجوز منحها له مجزأة إذا سمحت ظروف العمل بذلك، وتحسب أيام العطل والأعياد من الإجازة إذا وقعت أثناءها.

جاء تحديد الإجازات السنوية للموظف العام في المواد (99 -104) من نظام الخدمة المدنية[4].

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص59.

(2) عدل عليا، 1994/4/6، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص1494.

(3) المواد من (99 -115) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.

(4) نصت المادة (99) على: أ - " يستحق الموظف من الفئات العليا والأولى والثانية إجازة سنوية مدفوعة الراتب وكامل العلاوات. ب - يستحق الموظف من الفئة الثالثة إجازة سنوية مدفوعة الراتب وكامل العلاوات. ج - يتم في بداية

2 - الإجازة العرضية:

يجوز منح الموظف العام إجازة عرضية براتب كامل من العلاوات بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام للموظف الذي يشغل وظائف الفئة الأولى، وقد حددت الإجازة العرضية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 بالمادة رقم (106) منها، حيث نصت على: " يجوز منح الموظف إجازة عرضية براتب كامل مع العلاوات بقرار من الوزير بناءً على تنسيب الأمين العام للموظف الذي يشغل وظائف الفئة الأولى، وبقرار من الأمين العام بناءً على تنسيب المدير للموظف الذي يشغل أياً من وظائف الفئات الأخرى، وفقاً للحالات التالية: أ -في حال وفاة أحد الأقارب من الدرجة الأولى لمدة ثلاثة أيام، ولمدة يومين

كل سنة وضع جدول ينظم بموجبه استخدام الموظفين لإجازاتهم السنوية وتبين فيه مدة الإجازة لكل منهم والتاريخ الذي تبدأ فيه وتنتهي عنده وذلك بصورة تكفل حسن سير العمل في الوحدة الإدارية خلال السنة واستمراره وفق الخطط والبرامج المقررة له . د - يجوز منح الموظف إجازته السنوية دفعة واحدة أو مجزأة وفقا لظروف العمل ومتطلباته، وتحسب أيام الأعياد والعطل الرسمية من الإجازة إذا وقعت أثناءها . هـ - يعامل الموظف بعقد لغايات هذه المادة معاملة الموظف الدائم المماثل له في الراتب الأساسي . و - لا يجوز جمع الإجازة السنوية لأي موظف لأكثر من سنتين متتاليتين في جميع الحالات".

- ونصت المادة (100) على: " يستحق الموظف الإجازة السنوية المنصوص عليها في هذا النظام من اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة، أما إذا عين في الوظيفة خلال السنة فيستحق إجازة نسبية عن تلك السنة وذلك عن المدة الواقعة بين تاريخ تعيينه واليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التالية".

- ونصت المادة (101) على: " تمنح الإجازة السنوية وفقاً للصلاحيات التالية: - أ -بقرار من رئيس الوزراء لموظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا. ب -بقرار من الوزير لموظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا. ج - بقرار من الأمين العام أو من يفوضه للموظف من الفئة الأولى. د -بقرار من المدير بناء على تنسيب الرئيس المباشر لموظفي الفئتين الثانية والثالثة".

ونصت المادة (102)على: "لا يستحق الموظف الإجازة السنوية في الحالات التالية: - أ -عن المدة التي يكون فيها معاراً أو في إجازة دون راتب وعلاوات أو مبعوثاً أو مكلفاً إلى جهة تطوعية أو جهة حكومية غير خاضعة لأحكام هذا النظام. ب - إذا كان قد استفاد أو سيستفيد من الإجازة الدراسية الصيفية".

ونصت المادة (103) على: "يجوز تقصير مدة الإجازة السنوية الممنوحة للموظف أو تأجيلها أو إلغائها بقرار من المرجع المختص إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ويتم تبليغ الموظف بالقرار".

ونصت المادة (104) على: "إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً، أما إذا أُعيد إلى العمل في الخدمة المدنية قبل انتهاء المدة التي استحق عنها ذلك البدل فيقتطع من راتبه مبلغاً يتناسب مع ما تبقى من تلك المدة، ويصبح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها.

في حال وفاة أحد الأقارب من الدرجة الثانية وبواقع يوم واحد في حال وفاة أحد الأقارب من الدرجة الثالثة، وللدائرة التحقق من صحة الأسباب المقدمة من الموظف بالطريقة التي تراها مناسبة على أن لا يتجاوز مجموع هذه الإجازات المنصوص عليها في هذه الفقرة سبعة أيام خلال السنة الواحدة. ب - للمعلم الذي لا يتمتع بإجازة سنوية ولأسباب اضطرارية لمدة لا تزيد على سبعة أيام خلال السنة الدراسية".

3 - إجازة الأمومة:

نصت المادة (105) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على: " تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة مدتها تسعون يوماً متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها وذلك بناءً على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية، ولا تؤثر إجازة الأمومة على استحقاق الموظفة للإجازة السنوية".

4 - إجازة الحج:

حيث نصت المادة (107) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على ما يلي: "

أ - يجوز منح الموظف إجازة لأداء فريضة الحج لا تزيد مدتها عن (21) يوما متصلة لمرة واحدة طيلة مدة عمله في الخدمة المدنية .

ب - لا تحتسب إجازة الحج من الإجازة السنوية للموظف، ويستحق خلالها راتبه وعلاواته كاملة عن مدتها .

ج - تمنح إجازة الحج بقرار من الأمين العام بناء على تنسيب المدير المباشر للموظف".

5 - الإجازات المرضية:

فقد حددت المواد من (111-112) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 بنظام الإجازات المرضية[1]. أما بالنسبة القانون الكويتي فقد حدد الإجازات التي تعطى للموظف العام بنصوص المواد (70-79) [2].

---

(1) تنص المادة (111) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على أنه: "أ- يستحق الموظف إجازة مرضية لمدة لا تزيد عن سبعة أيام مجتمعة أو متفرقة خلال السنة بناءً على تقرير من طبيب وزارة الصحة المعتمد وتحسم من رصيد إجازاته السنوية ما زاد على تلك المدة ، وفي حال استنفاذ رصيد إجازاته السنوية تحسم من راتبه وعلاواته. ب -اذا زادت الإجازة المرضية على سبعة أيام متصلة فتعطى بناء على تقرير من اللجنة الطبية المختصة، ولا تنزل الإجازة المرضية في هذه الحالة من الإجازة السنوية للموظف ويتقاضى راتبه وعلاواته عن تلك المدة. ج- إذا لم يشف الموظف من المرض خلال شهر واحد من تاريخ مرضه فتمدد إجازته المرضية للمدة التي تراها اللجنة الطبية المختصة ضرورية وذلك بناءً على التقرير الذي تنظمه لهذه الغاية. د- على اللجان الطبية أن تحدد في تقاريرها المدة التي ترى أنها كافية لشفاء الموظف من مرضه، أما إذا قررت اللجنة الطبية إعادة فحص الموظف بعد انقضاء تلك المدة فلا يسمح له بالعودة إلى عمله إلا إذا قررت اللجنة الطبية المختصة قدرته على ذلك بعد إعادة الفحص. هـ- تبدأ مدة الإجازة المرضية من التاريخ الذي تحدده اللجنة الطبية المختصة كما هو وارد في الفقرة (ج) من هذه المادة ويتقاضى الموظف المجاز إجازة مرضية راتبه كاملاً مع العلاوات التي يستحقها عن الأشهر الأربعة الأولى من إجازته سواء كانت متصلة أو متقطعة، وثلاثة أرباع مجموع راتبه وعلاواته المستحقة عن المدة التي يقضيها في إجازة مرضية بعد ذلك لغاية أربعة أشهر أخرى سواء كانت متصلة أو متقطعة خلال مدة سنة من تاريخ بدء إجازته المرضية. و- إذا لم يشف الموظف بعد انتهاء المدة المشار إليها في الفقرة (هـ) من هذه المادة فيعاد فحصه من اللجنة الطبية المختصة، فإذا وجدت اللجنة بعد فحصه أن مرضه قابل للشفاء ولكنه لا يزال غير قادر على القيام بمهام وظيفته فتمدد إجازته المرضية لمدة لا تزيد على أربعة أشهر أخرى يتقاضى خلالها نصف مجموع راتبه وعلاواته المستحقة. ز- إذا وجدت اللجنة الطبية لدى إعادة فحصها الموظف بعد إنتهاء المدة المحددة في الفقرة (هـ) من هذه المادة أن مرضه غير قابل للشفاء فتنهى خدماته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب. ح- إذا تبين أن الموظف لم يشف بعد منحه جميع مدد الإجازات المرضية المنصوص عليها في الفقرتين (هـ) و (و) من هذه المادة تنهى خدماته حكماً من المرجع المختص. ط- لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية وان قررت اللجنة الطبية المختصة أنه أصبح عاجزاً عن القيام بمهام وظيفته وأنه لا فائدة ترجى من تمديد إجازته إلا بعد أن يكون قد أُعطي إجازة مرضية لا تقل مدتها عن أربعة أشهر براتب كامل مع العلاوات حداً أدنى ابتداء من التاريخ الذي تحدده اللجنة الطبية المختصة".

كما تنص المادة (112) من نفس القانون على أنه: "إذا أُصيب الموظف بمرض وهو خارج المملكة بمهمة رسمية أو إجازة قانونية فيستحق إجازة مرضية لا تتجاوز أسبوعا واحداً بناءً على تقرير من طبيب، وعلى الموظف في هذه الحالة أن يعلم دائرته برقياً بمرضه بأسرع وقت ممكن وأن يرسل إليها التقرير الطبي الذي حصل عليه بمرضه".

(2) قانون الخدمة المدني الكويتي رقم (6) لسنة 2010.

المطلب الثاني

الترقية

يقصد بالترقية قانوناً انتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منهـــا أو انتقاله من درجة أعلى داخل تلك الفئة الوظيفية [1].

وتستهدف الترقية إيجاد روح الأمل لدى العاملين في المرفـــق العـــام فـــي الارتقـــاء والصعود داخل الهرم الإداري، وتولي وظائف جديدة ذات مهمات ومسؤوليات جديدة، وإفساح المجال أمامهم للوصول إلى المناصب العليا، وخلق نوع من التنافس الشريف فيما بينهم لحثهم على بذل أقصى جهد وإبداع ممكن رغبة في الحصول على ترقية مناسبة لهم[2].

ويحصل الموظف أثناء تأديته لعمله على نوعين من الترفيع هما:

- الترفيع الوجوبي.
- الترفيع الجوازي.

وقد حددتهما المواد (79 -85) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ولم يتعرض قانون الخدمة المدنية الكويتي لأسس الترفيع الوجوبي والجـــوازي، ممـــا يتطلب من المشرع إيجاد نصوص مواد تغطي هذا الجانب.

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص66.

(2) جعفر، محمد أنس قاسم نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربيـــة، 1973، ص37.

الفصل الثاني

مفهوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في فرنسا ومصر

تمهيد:

يخضع الموظف العام في مساءلته لقواعد شاملة لسلوكياته ليس فقط في حياته الوظيفية وإنما أيضاً في حياته الخاصة. وما يرتكبه من أعمال يحرمها القانون في أي منهما ينعكس في كثير من المجالات على وضعه ومركزه القانوني من حيث كونه موظفاً عاماً وتستوجب مساءلته ليس فقط وفقاً لنظام التأديب الخاص بالوظيفة العامة الذي يشكل مساءلته الإدارية، وإنما أيضاً وفقاً لنظم المساءلة الجنائية والمدنية. والفعل الواحد قد يعرض الموظف لأنواع المساءلة الثلاثة دون تعارض أو تضارب،فالفعل الواحد قد يشكل إخلالاً بأمن المجتمع كله مما يستوجب مساءلته الجنائية، كما يخل بحسن انتظام المرفق العام وسيره مما يحقق مقومات المساءلة التأديبية. كما قد يشكل خرقاً للنظام القانوني المدني بما ينشئ حقاً مدنياً إذا ما ألحق الفعل ضرراً للغير يستوجب التعويض[1].

وعليه سيتم تناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: تعريف الخطأ وأنواعه.

المبحث الثاني: خطأ الموظف العام ومدى تعلقه بالغير.

المبحث الثالث: صور الخطأ المرفقي وتقديره.

المبحث الرابع: الآثار المترتبة على الخطأ المرفق والخطأ الشخصي.

---

(1) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص91.

المبحث الأول

تعريف الخطأ وأنواعه

إن الخطأ الموجب للتعويض المدني هو ذلك الفعل الذي يرتكبه شخص ذو إرادة دون وجه حق، أو يخل به مرتكبه بواجب قانوني، أو هو الإخلال بالتزام سابق مع إدراك المخل بذلك[1].

والخطأ المؤدي للتعويض الإداري إذا ما نجم عنه ضرر للغير يقع حينما تخل الإدارة بالتزامها بأداء خدمة كلفها القانون بها، وهنا يأخذ الخطأ صورة سلبية في حين أنه قد يأخذ صورة إيجابية كما لو خالفت بعملها القانون في صورة قرار إداري غير مشروع أو نتيجة لعمل مادي بحت يستوي بذلك أن يكون عملها معتمداً أو ناجماً عن إهمال وتقصير[2].

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الخطأ.

المطلب الثاني: أنواع الخطأ.

---

(1) السنهوري، عبد الرزاق الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، ص778.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2009، ص99.

المطلب الأول

مفهوم الخطأ

لم يضع قضاء مجلس الدولة المصري تعريفاً للخطأ الموجب للمسؤولية عن التعويض الإداري مكتفياً بتقرير أنه أساس تلك المسؤولية، تاركاً للقضاء سلطة تقديرية مسترشداً في ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية بما يتخذه الخطأ من صورة واضحة ملموسة هي صورة عدم المشروعية التي قد تصيب القرار الإداري المطعون فيه، سواء أكان ذلك يعود إلى عيوب الشكل أو الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة، إذ يكتفى لتقرير قيام الخطأ أن يكون القرار الإداري مشوباً بأي من هذه العيوب[1].

وقد دأب الفقه على التمييز بين صورتي الخطأ لتقرير المسؤولية الإدارية، إذا ما أحدث ضرراً يستوجب التعويض من خلال التقسيم التقليدي لهذا الخطأ إلى خطأ شخصي يلتزم مرتكبه من رجال الإدارة بتحمل عبء أدائه للمضرور بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حيث تقوم الإدارة بأداء التعويض للمضرور والرجوع بقيمة ما أدته على الموظف المسؤول بخطئه عن إحداث الضرر، هذا بالإضافة إلى الخطأ المرفقي الذي تلتزم الإدارة بتعويض المضرور حال ثبوت تسببه فيما مني به من ضرر، وذلك إعمالاً لنص المادة (78) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1987 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة من أنه "لا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن قضاءها قد استقر على التفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يتحمل العامل نتيجته والخطأ المصلحي أو المرفقي الذي تتحمل الجهة الإدارية الأضرار الناتجة عنه، حيث يعدّ الخطأ شخصياً إذا كان الفعل الضار مصطبغاً

---

(1) محكمة القضاء الإداري دعوى رقم 4298 جلسة 1956/5/2 مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص326.

بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، أما إذا كان الفعل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأ مصلحياً[1]. ومن ثم فإن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي يثبت في حق المرفق نفسه بسبب سوء تنظيمه أو إدارته[2].

المطلب الثاني

أنواع الخطأ

تعددت المعايير التي أوردها الفقه الفرنسي للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهو بصدد تحديد المتحمل بعبء التعويض في مجال المسؤولية الإدارية وهي:

1- معيار جسامة الخطأ: نادى به عدد من الفقهاء على رأسهم الفقيه جيز Jeze. وطبقاً له يعدّ الخطأ شخصياً إذا بلغ من الجسامة حداً لا يمكن معه اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في قيامه بواجبات وظيفته. وقد استندت بعض أحكام القضاء إلى جسامة الخطأ لاعتباره شخصياً. ومن أمثلة هذه الأحكام خطأ الطبيب الذي يؤدي على وفاة المريض[3]، والإهمال في حماية حياة شخص مهدد بالاغتيال[4]. غير أن هذا المعيار منتقد لأنه لا يفسر ما جرى عليه القضاء من اعتبار بعض الأخطاء شخصية رغم عدم جسامتها، واعتبار بعضها الآخر مرفقياً بصرف النظر عن الجسامة.

2- معيار النزوات الشخصية: وهو أول معيار قدمه الفقه وقال به الأستاذ لافريير Laferrier ومؤداه أن الخطأ يعدّ شخصياً إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن

([1]) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2825 لسنة 537 جلسة 1997/6/14.

([2]) المحكمة العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 2817/2/23 جلسة 1997/6/4.

([3]) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1980، ص478.

([4]) عبد الوهاب، محمد رفعت، أصول القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1993، ص218.

الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره[1]. أو بعبارة أخرى إذا كان الخطأ يقوم على سـوء النية بالبحث عن الفائدة الشخصية. ويعدّ الخطأ مرفقياً إذا كان الفعل الضار غير مطبـوع بطابع شخصي وينتج عن موظف عرضة للخطأ والصواب.

ولكن هذا المعيار شخصي ليس من السهل تطبيقه بدقة، كما أنه يخالف ما ذهب إليـه مجلس الدولة من إدخال حالة الخطأ الجسيم في إطار الخطأ الشخصي.

3- معيار الغاية: وقال به العميد ديجي Diguit ويقوم على أسـاس الغايـة التـي توخاهـا الموظف بتصرفه الذي نتج عنه الضرر[2]. فإذا كان الموظف قد تـصرف بحـسن نيـة لتحقيق أغراض الوظيفة فإن خطأه في هذا التصرف يعد خطأ مرفقياً. أما إذا كان قـصده من التصرف هو تحقيق أهداف شخصية لا علاقة لها بالوظيفة عـن طريـق اسـتغلال سلطاته فإن الخطأ يكون شخصياً.

4- معيار الخطأ المنفصل: وقال بهذا المعيار العميد هوريو Hauriou، ويتلخص مـضمونه في أن الخطأ يكون مرفقياً إذا كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة ولا يمكن فـصله عنهـا، ويكون شخصياً إذا أمكن فصله عن هذه الأعمال مادياً أو معنوياً[3].

والخطأ المنفصل انفصالاً معنوياً عن واجبات الوظيفة يكون في حالة دخـول العمـل الخاطئ ضمن واجبات الوظيفة مادياً ولكن لأغراض غير تلك التي استخدم لتحقيقهـا. وذلـك كأن يقوم العمدة بقرع أجراس الكنائس احتفالاً بمأتم مدني لا تقرع لها الأجراس[4].

([1]) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 479.

([2]) عبد المنعم، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 108.

([3]) الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1986، ص86.

([4]) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 4 نيسان سنة 1910 في قـضية (Prefet de la cote d, or) مجموعـة سري سنة 1910، القسم الثالث، ص139.

ونحن نحبذ الأخذ بمعيار الانفصال عن ا لوظيفة، ونرى أن الخطأ الشخصي هو ذلك الذي يمكن فصله عن ممارسة أعمال الوظيفة مادياً أو معنوياً. والخطأ المنفصل مادياً هو ذلك المرتكب خارج إطار الوظيفة ولا علاقة له كأن يصدم موظف عام أثنـــاء تنزهـــه بـــسيارته الخاصة أحد المارة فيصيبه بضرر. أما الخطأ المنفصل عن الوظيفة معنوياً فهو الذي يتـــصل بها مادياً، إما لوقوعه أثناء الخدمة أو باستخدام أدوات العمل، ولكنه مع ذلك ليس من الأخطاء العادية التي يتعرض لها شاغل الوظيفة. ويكون ذلك في حالتين هما حالة الخطأ العمد الـــذي يرتكب تحقيقاً لأغراض شخصية، وحالة الخطأ الجسيم الذي لا يفسر إلا برعونة الموظـــف أو حمقه أو شدة إهماله.

المبحث الثاني

خطأ الموظف العام ومدى تعلقه بالغير

يرمي الاتجاه الإداري الحديث إلى حماية الموظفين، وكفاية الاستغلال لهم في عملهم، بعدم مسؤوليتهم مدنياً إلا عن الأخطاء الشخصية دون الأخطاء المصلحية، وبالتالي لا يمكن لغيرهم من تابعي الإدارة أن يستفيد من هذه الحماية.

والمعول عليه في مسؤولية الإدارة هو ثبوت صفة الموظف العام، وثبوت علاقة التبعية بين الإدارة، وبين تابعها المخطئ، أياً كانت طبيعة هذه العلاقة من الناحية القانونية، والخطأ هو خطأ ثابت، أي يجب على المضرور أن يقيم عليه الدليل وفقاً للقواعد العامة، فالموظف هو المسؤول الأول، ومسؤولية الإدارة مشتقة من مسؤوليته، ولأجل هذا فإن انتفاء المسؤولية عن الموظف لسبب من الأسباب، ينفيها عن الحكومة، وهذا ما أخذت به محكمة النقض في أحكامها باستمرار[1].

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: خطأ الموظف العام أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها.

المطلب الثاني: مدى تعلق الخطأ الوظيفي بالغير.

المطلب الثالث: العلاقة بين الخطأ الشخصي والجريمة الجنائية.

---

(1) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص389.

المطلب الأول

خطأ الموظف العام أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها

تفرض صفة الموظف العام على شاغل الوظيفة العديد من الواجبات الوظيفية ذات الصلة الوثيقة بممارسة الوظيفة العامة نفسها، وتتضمن هذه الطائفة من الواجبات واجب الطاعة الرئاسية وحظر الجمع بين الوظيفة العامة وغيرها من الأعمال الأخرى وواجب أداء العمل الوظيفي في الزمان والمكان المحدد وواجبات الحيدة والنزاهة والموضوعية التي يتعين أن يتصف بها موظفو الإدارة العامة، وذلك لأن الواجبات الوظيفية تستهدف تأمين التسيير اليومي والاعتيادي للمرافق العامة[1].

وقد يقع الخطأ من الموظف العام أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، ومن هنا فإن الأعمال الضارة الصادرة عن الموظف العام لها أقسام ثلاثة وهي[2]:

1 - أعماله التي لها علاقة بوظيفته.

2 - أعماله المتعلقة بتنفيذ واجبات وظيفته.

3 - أعماله التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ واجبات وظيفته، ولكن تقع بسببها أو بمناسبتها.

أما أعمال الموظف التي لا علاقة لها بوظيفته، كما لو كان الموظف في غير أوقات العمل وتشاجر مع شخص وألحق به أذى، فهنا لا مسؤولية على الإدارة إطلاقاً لأن إشرافها لا يمتد إلى هذه الناحية من حياة الموظف.

أما عن أعمال الموظف المتعلقة بتنفيذ واجبات وظيفته، كتعذيب الشرطة لبعض الأفراد بعد القبض عليهم، أو صدم سائق سيارة حكومية لأحد الأفراد وهو ذاهب في مهمة

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص98.

(2) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص390.

رسمية، أو إهمال المدرس في الإشراف على الطلبة الموضوعين تحت رقابته فيتعدى بعضهم على بعض، وفي كل هذه الصور تكون الدولة مسؤولية بالتبعية عن عمل الموظف.

أما عن أعمال الموظف التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ واجبات وظيفته ولكنها تقع بسببها، ومثالها أن يستغل الموظف وظيفته ليرتكب عملاً ضاراً، فهل تسأل الإدارة عنه؟ لقد كان التوجه القديم على النص إلى مسؤولية المتبوع عن الضرر الناشئ للغير عن أفعال خدمته متى كان واقعاً منهم أثناء تأدية وظيفتهم، ولهذا قام خلاف حول إمكانية مسؤولية الإدارة عن هذه الأعمال كلما كانت الوظيفة هي التي ساعدت على إتيان الخطأ، وهيأت الفرصة لارتكابه[1].

وهذا التوسع في مسؤولية الإدارة من قبل المشرع والقضاء محمود؛ وذلك لأن الوظيفة العامة تخول شاغلها في كثير من الأحيان سلطات واسعة، وامتيازات خطيرة، قد تغري شاغلها بإساءة استعمالها، كما أن سلطة الإدارة على موظفيها كبيرة بدرجة لا مقابل لها في علاقة المتبوع بالتابع في ظل القانون الخاص؛ ولهذا يجب أن يكتفي بأن تكون الوظيفة العامة هي التي سهلت للموظف ارتكاب الفعل الخاطئ، من غير البحث فيما إذا كانت ضرورية ولازمة لارتكابه[2]، لأن هذا سيفتح الباب على مصراعيه لخلافات كبيرة في التقدير.

(1) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص391.

(2) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص392.

المطلب الثاني

مدى تعلق الخطأ الوظيفي بالغير

إن مضمون العلاقة بين الدولة وموظفيها يتطلب قيام الموظف نيابة عن الدولة بالأنشطة التي تحقق بها خدماتها العامة للمواطنين من خلال المرافق العامة المختلفة، فالدولة تمارس نشاطها من خلال الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونها بما يتخذونه من قرارات أو ما يباشرونه من أعمال فتنفذ آثار هذه الأعمال سواء القانونية أو المادية في ذمة الشخص المعنوي دون الموظف العام. إلا أن الموظف العام في تصرفاته قد يرتكب أفعالاً ضارة ترتب حقوقاً للغير بالتعويض، وهنا يلزم تحديد المسؤول عن هذه الأعمال، هل الموظف أم الدولة؟ وإذا تقررت مسؤولية الموظف هل تتدخل الدولة لكفالته في التعويض؟

وهذه المسؤولية قد تقع على الموظف كفرد وحينئذ يتحمل هو آثار هذه المسؤولية في ذمته الخاصة، ولكن المسؤولية قد تقع على الموظف بصفته فتكون الدولة هي المسؤولة وقد لا يمكن تحديد المسؤول عن هذا العمل الضار فتكون الدولة أيضا مسؤولة[1]، وتتحقق مسؤولية الشخص المعنوي هنا على النحو الذي تتحقق به مسؤولية الأفراد، فقواعد المسؤولية التقصيرية واحدة أياً كان شخص المسؤول: الدولة كشخص معنوي أو الموظف كفرد عادي.

وتتحقق المسؤولية على الدولة أو على الموظف وفقاً لهذه الأسس الثلاثة سواء كان منشأ الضرر عملاً إدارياً (قرار إداري) أو عملاً مادياً[2].

---

(1) السنهوري، عبد الرزاق الوسيط، الجزء الأول، بند رقم 44.

(2)الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص94.

المبحث الثالث

صور الخطأ المرفقي وتقديره

يعرّف الخطأ المرفقي بأنه كل خطأ غير شخصي سواء كان مرتكب الخطأ موظفاً أو موظفين معينين أم غير معينين، وسواء تمثل هذا الخطأ في عمل قـانوني أو عمـل مـادي، وسواء أكان إيجابياً أم سلبياً[1]. ولكن الخطأ المرفقي ينقسم من الناحية التقليديـة إلـى ثلاثـة صور هي: سوء تقديم المرفق للخدمة، وعدم تقديم الخدمة، والتأخير في أداء الخدمة[2].

المطلب الأول

صور الخطأ المرفقي

1 - عدم أداء المرفق لعمله:

وهنا تمتنع الإدارة عن القيام بعمل كان يجب عليها القيام به، فيترتب علـى موقفهـا السلبي ضرر يصيب الأفراد، فيقرر مجلس الدولة مسؤوليتها؛ وذلـك لأن الإدارة لـم تعـد مسؤولة فقط عن الأضرار الناشئة عن قيامها بالأشغال العامة - أي الأعمال الإيجابية المنطوية على خطأ – وإنما تسأل أيضاً عن امتناعها عن تنفيذ هذه الأشغال وصيانة المنشآت العامـة. ومن أمثلة ذلك امتناع الإدارة عن وضع علامة تنبيه بـالقرب مـن مـدخل أحـد الجـسور المتحركة. أو امتناعها عن وضع هذه العلامة بالقرب من بعض المخلفات الخطرة الموجـودة بالطريق العام إلى حين رفعها[3].

(1) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص97 .

(2) الطماوي، سليمان محمد مرجع سابق، ص143 .

(3) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 487.

2 - سوء أداء المرفق لعمله:

وتدخل تحت هذه الصورة كافة أعمال الإدارة الإيجابية الخاطئة التي تقع من المرفــق في تأديته لعمله سواء أكانت مادية أم قانونية. ومن أمثلة قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد الخطأ المادي الواقع من أحد رجال الشرطة الذي أطلق رصاصة على ثور هائج فــي الطريق العام فأصابت أحد الأفراد داخل منزله. ومن أمثلة الخطأ القانونيــة أن تقيــد الإدارة نشاط المحلات التجارية بالمخالفة لأحكام القانون.

وقد يرجع سوء أداء الخدمة إلى سوء تنظيم المرفق. وذلك كأن يــصاب الموظفــون بمرض نتيجة سوء تهوية أماكن العمل بعد تدفئتها بالفحم[1].

3 - بطء أداء المرفق لعمله:

يحدث أن تتباطأ الإدارة في أداء خدماتها بصورة تخرج من المألوف فيترتب على ذلك إلحاق الضرر بالأفراد. وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أخيراً مــسؤولية الإدارة عــن هــذا التأخير. ومن أمثلة قضاء المجلس في هذا الخصوص تأخر الإدارة في ترميم بعــض الآثــار التاريخية. ومن أمثلتها كذلك تباطؤ الإدارة في توصيل إحدى الشكاوى إلى المسؤولين[2].

وليس المقصود بتباطؤ الإدارة أن تكون قد تجاوزت الميعاد الذي حدده القانون لإنجاز عمل معين؛ إذ إن ذلك يدخل في صورة أخرى من صور الخطأ المرفقي وهي صورة عــدم قيام المرفق بأداء الخدمة. وإنما المقصود هو تأخر الإدارة في الحالات التــي لا يحــدد فيهــا القانون ميعاداً معيناً لأداء الخدمة وإنما يترك تحديد الوقت لــسلطة الإدارة التقديريــة. وهنــا

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 225.

(2) الشريف، عزيزة، مسؤولية السلطة العامة وموظفيها، قضاء التعويض، دار النهــضة العربيــة، القــاهرة، 1990، ص188.

نلاحظ أن القضاء قد أخضع استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في تحديد الوقت لرقابته فيما يتعلق بقضاء التعويض[1].

ويلاحظ في جميع صور الخطأ المرفقي أن القضاء الإداري إذا كان لا يستطيع أن يأمر الإدارة بالتصرف على نحو معين، فإنه يستطيع أن يفرض رقابته عليها بطريقة غير مباشرة، بأن يحكم على الإدارة بالتعويض عما لحق الأفراد من ضرر جراء عدم تدخلها على النحو الذي يوجبه القانون.

---

(1) ساري، جورجي شفيق، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض).. دراسة مقارنة، ط3، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1989، ص234.

المطلب الثاني

تقدير الخطأ المرفقي

يستلزم القضاء للاعتراف بمسؤولية الإدارة أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة يحددها وفقاً للاعتبارات التالية:

1 - **وقت وقوع الخطأ:** فرق مجلس الدولة الفرنسي بين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف العادية وبين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف الاستثنائية، كحالة قيام حرب أو اندلاع ثورة أو انتشار وباء. إذ ليس من السهل في مثل هذه الظروف أن يسير المرفق بنفس الدرجة من الدقة واحترام قواعد العمل. لذلك فما يعدّ خطأ في الظروف العادية قد لا يعدّ كذلك في الظروف الاستثنائية. ولقيام الخطأ في هذه الحالة الأخيرة يلزم أن يكون على قدر كبير من الجسامة تتناسب وخطورة هذه الظروف[1].

2 - **مكان وقوع الخطأ:** فرق المجلس بالنسبة لمكان عمل المرفق بين الأماكن القريبة الواقعة في دائرة العمران وبين الأماكن النائية البعيدة عن العمران. ففي الأماكن الأخيرة يتطلب المجلس درجة من الخطأ أكبر جسامة. وذلك اعتباراً للصعوبات التي يواجهها المرفق في قيامه بأعماله في هذه الحالة[2].

3 - **أعباء المرفق المخطئ:** يتشدد المجلس في درجة جسامة الخطأ كلما زادت أعباء المرفق وقلت وسائله وإمكانياته. وهذا أمر منطقي إذ لا تكليف إلا بما في الوسع. ويجب ألا نتطلب من الإدارة أكثر من الحرص العادي في مواجهة الأمور، وهذا الحرص يرتبط بدرجة تتناسب بين مهام المرفق وإمكانياته. ومن أمثلة قضايا المجلس في هذا المجال أنه

---

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 490.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 225.

رفض أن يحكم بمسؤولية الإدارة لأنها لم ترفع عائقاً وضعه مجهول في الطريق العام ليلاً مما أدى إلى إصابة راكب دراجة بجروح؛ وذلك لأن الحادث وقع عقب وضع العائق مباشرة وفي أثناء الليل، كما أن ملاحظ الطريق كان عليه مراقبة عدة كيلو مترات من هذا الطريق [1].

4 - **طبيعة المرفق المخطئ:** كذلك يتشدد القضاء في درجة الخطأ الذي يرتب المسؤولية بالنسبة لبعض المرافق نظراً لطبيعتها وأهمية الدور الذي تقوم به.ويظهر ذلك بصورة واضحة بالنسبة لمرفق الضبط الإداري لأنه يرمي إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة. وهذه المهمة على درجة كبيرة من الأهمية والدقة. ولعل ذلك من الأسباب التي جعلت مجلس الدولة لا يعترف بمسؤولية الإدارة عن أعمال الشرطة إلا منذ أوائل هذا القرن وعلى وجه الخصوص في حكم توماسو جريكو Tomasso Gerco في 10 يناير عام 1905[2].

5 - **علاقة المضرور بالمرفق:** فرق مجلس الدولة بين المضرور المستفيد من المرفق الذي وقع منه الخطأ وبين غير المستفيد، فتطلب درجة أكبر من الخطأ إذا كان المضرور مستفيداً لأنه ينتفع من المرفق. وذلك على أساس الغرم بالغنم، كما أنه قد يساهم في إحداث الضرر وهو يسعى للحصول على خدمات المرفق[3].

ولا يمكن أن يكون القرار الإداري السليم أساساً للتعويض على أساس الخطأ، ما لم يكن بالإمكان مساءلة الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعية في الحالات التي حددها القانون صراحة أو قررها الاجتهاد القضائي، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 189.

(2) ساري، جورجي شفيق، مرجع سابق، ص171.

(3) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 494.

فرنسا والأردن، فقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الشأن: "نجد أن القرارات التي أسس المدعيان طعنهما عليها لا تخالف القانون ولا يشوبها أي عيب من عيوب إساءة استعمال السلطة، لأنها صدرت لتأمين الأمن، وحفاظاً على السلامة العامة وفي حدود الصلاحيات المنوطة في نص القانون، لما نشأ من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين، وحيث أن المطالبة بالتعويض يجب أن تستند إلى قرار باطل ومشوب بعين جسيم يصل فيه إلى درجة التعسف باستعمال السلطة الأمر الذي يفتقر إليه في هذه الدعوى"[1].

وقد قضت محكمة التمييز الأردنية: "أن القرار الإداري الفردي الذي يكون فيه العيب بالغ الجسامة بحيث يجرده من صفته الإدارية ويجعله معدوماً، فإن المحاكم العادية في هذه الحالة تسترد كامل اختصاصها في مواجهته ومعاملته معاملة الاعتداء المادي[2].

---

(1) عدل عليا، 1994/10/25، مجلة نقابة المحامين 1996، ص1582 وعدل عليا 1996/1/17، مجلة نقابة المحامين 1996، ص1663 .

(2) تمييز حقوق 62/300 مجلة نقابة المحامين 1962، 1006 .

المبحث الرابع

الآثار المترتبة على الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

وفي القضاء أن القضاء يستلزم درجة معينه في الخطأ الموجب للمسؤولية، فليس كل خطأ يرتب عليه القضاء مسؤولية الدولة بالتعويض وإنما يستلزم أن يكون هذا الخطأ على درجة معينه من الجسامة وذلك بعكس الحال في مجال المسؤولية المدنية للأفراد حيث يتم قياس الخطأ وفقاً لمعيار مجرد وهو معيار الرجل المعتاد إذا وجد فيها مرتكب الفعل الضار. كما أن القضاء في تقديره الخطأ المولد لمسئولية الدولة لا يتقيد بقادة مجردة مسبقة يقوم بقياس الخطأ عليها، وإنما يقدر الخطأ في كل حالة على حدة واضعا في اعتباره وخاصة في حالة الأعمال المادية مختلف الظروف والعوامل المحيطة ويترتب على كل من الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي نتيجتان مهمتان هما: حق الشخص المتضرر في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض، وثانيهما، عدم جواز الجمع بين التعويضين.

وسيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول:حق المضرور في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض:

المطلب الثاني:عدم جواز الجمع بين التعويضين

المطلب الأول

حق المضرور في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض:

يحق للشخص المتضرر اختيار جهة التعويض والمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي قد يصيبه، وعليه تلزم الإدارة بدفع التعويض المحكوم به للأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة الأخطاء التي ارتكبها موظفوها؛ وبذلك يجد الشخص المتضرر دوماً شخصاً مليئاً قادراً على دفع التعويض المحكوم به. ويستبعد بالتالي احتمال إعسار الموظف وعجزه عن دفع التعويض؛ لهذا يختار الأفراد غالباً الإدارة لمطالبتها لدفع التعويض.

وتجد مسؤولية الإدارة في هذه الحالة سندها وأساسها في قواعد العدالة، فالعدالة كما يقول البعض هي الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الأشخاص الإدارية من الناحية المادية، وليس كما يرى البعض هو نص المادة (1382) من القانون الفرنسي[1].

---

(1) شطناوي، علي خطار مرجع سابق، ص241 .

المطلب الثاني

عدم جواز الجمع بين التعويضين

إذا كان للشخص المتضرر حق اختيار الخصم الذي يطالبه بالتعويض فلا يملك الجمع بين التعويضين بالنظر لما يمثله من إثراء بلا سبب، كما أن دفع الإدارة للتعويض المحكوم به ليس نهائياً، بل إنه وقتي ومرحلي، إذ إنها تعود على الموظف بما دفعته من تعويض لخطئه الشخصي .

وفي الأردن تطبق القواعد المدنية الخاصة بتعدد أسباب الضرر على المسؤولين عن الضرر، وقد نصت المادة (265)، من القانون المدني: "إذا تعدد المسؤولون عن فعل ضار كان كل منهم مسؤولاً بنسبة نصيبيه، فيه وللمحكمة أن تقضي بالتساوي أو بالتضامن والتكامل فيما بينهم" وهو ما قررته محكمة العدل العليا، وعند تعدد الأسباب المؤدية للنتيجة الضارة فإن كل سبب يكون مسؤولاً بنسبة نصيبيه في هذه النتيجة عملاً بأحكام المادة (265) من القانون المدني، وإذن فإن تداخل الحادث السابق مع حادث إصابة العمل مع أحداث النتيجة المرضية التي نشأت عنها الآلام الزائدة لا تقطع علاقة السببية بين إصابة العمل وهذه النتيجة[1].

وهذا يعني ومن خلال النص السابق أن القانون المدني الأردني قد أجاز الجمع بين التعويضين في الحالات التي حددها القانون المدني.

---

(1) عدل عليا: 1997/10/29، مجلة نقابة المحامين، 1998، ص785. .

الفصل الثالث

تطبيق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في الأردن والكويت

تمهيد:

كان مبدأ مسؤولية الدولة بالتعويض عن أخطاء الجهات الإدارية محل تشكيك ولم يكن مسلماً به بناء على الادعاء بأن تقرير هذه المسؤولية يتنافى مع ما تتمتع به الدولة من سـيادة. ولكن هذه النظرية القديمة انتهت منذ أمد طويل لضعف أساسها؛ ذلك لأن السيادة ليست مطلقة بأي حال، وإلا لما خضعت الدولة وسلطاتها الإدارية للقانون وقواعد الشرعية، وهذا لا يمكـن التسليم به، ومن ثم سيادة الدولة لا يمكن أن تتنافى مع خضوعها للقانون والتزامها بالتعويض عن أعمالها التي تضر الأفراد ضرراً متميزاً[1]. بل حتى في المجال الدولي من المسلم بـه أن الدولة تسأل بالتعويض عن أخطائها في حق الدول الأخرى التي تسبب أضراراً.

وعليه سنتناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الخطأ الشخصي للموظف العام في الأردن والكويت.

المبحث الثاني: الخطأ المرفقي أو المصلحي في الأردن والكويت.

([1]) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص14.

المبحث الأول

الخطأ الشخصي للموظف العام في الأردن والكويت

إن الخطأ الموجب للتعويض المدني هو ذلك الفعل الذي يرتكبه شخص ذو إرادة دون حق أن يخل به مرتكبه بواجب قانوني أو هو الإخلال بالتزام سابق مع إدراك المخل بـــذلك، والخطأ المؤدي للتعويض الإداري إذا ما نجم عنه ضرر للغيـــر يقـــع حينمـــا تخـــل الإدارة بالتزاماتها بأداء مهمات كلفها القانون بها وهنا يأخذ الخطأ صورة سلبية، في حين أنه قد يأخذ صورة إيجابية كما لو خالفت بعملها القانون في صورة قرار إداري غير مـــشروع أو نتيجـــة لعمل مادي بحت يستوي في ذلك أن يكون عملها متعمداً أو ناجماً عن إهمال وتقصير[1].

أما وصف الخطأ بأنه شخصي أو مصلحي بالنسبة للإدارة فأثره على تحديد العـــبء النهائي للتعويض بينها وبين موظفيها، أما فيما يتعلق بمبدأ ثبوت المسؤولية قبلها فلا محل لـــه لأنها إما أن يكون لها بالخطأ المرتكب علاقة ما فتسأل، وإما ألا يكون لها به علاقة فلا تسأل على النحو المدني تماماً[2].

وعليه سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الخطأ الشخصي في الأردن.

المطلب الثاني: الخطأ الشخصي في الكويت.

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبدالمنعم مرجع سابق، ص99.

(2) الطماوي، سليمان الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص403.

المطلب الأول

الخطأ الشخصي في الأردن

إن الخطأ الموجب للتعويض المدني هو ذلك الفعل الذي يرتكبه شخص ذو إرادة دون حق أن يخل به مرتكبه بواجب قانوني أو هو الإخلال بالتزام سابق مع إدراك المخل بـــذلك، والخطأ المؤدي للتعويض الإداري إذا ما نجم عنه ضرر للغيـــر يقـــع حينمـــا تخـــل الإدارة بالتزاماتها بأداء مهمات كلفها القانون بها، وهنا يأخذ الخطأ صورة سلبية في حين أنه قد يأخذ صورة إيجابية كما لو خالفت بعملها القانون في صورة قرار إداري غير مـــشروع أو نتيجـــة لعمل مادي بحت يستوي في ذلك أن يكون عملها متعمداً أو ناجماً عن إهمال وتقصير[1].

ونلاحظ أن الأردن قد أخذت بمعيار الخطأ الشخصي، حيث أصدرت محكمة العـــدل العليا العديد من الأحكام القضائية في مجال التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فـــي مجال التعويض، منذ أن منحت صلاحيات نظر منازعات التعويض عن القرارات الإدارية في القانون رقم (12) لسنة 1992.

وقد وردت التعبيرات التالية في أول حكم لها في مجال التعويض: "فإن استناده إلـــى قانون منع الجرائم لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صـــدر خلافاً لأحكام القانون، ويشكل خطأ جسيماً، وبما أن توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم لا سيما وأن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث (الوالد) مزارع فإنهم يكونـــون قـــد

([1]) خليفة، عبد العزيز عبدالمنعم مرجع سابق، ص99..

تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني، ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي"[1].

وهذا يعني أن محكمة العدل العليا قد تبنت وبشكل واضح معيار الخطأ الجسيم لتقدير التعويض عن القرارات الملغاة لعيب موضوعي وليس للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[2].

---

(1) عدل عليا، قرار رقم 1992/25، تاريخ 1992/10/28.

(2) شطناوي، علي خطار مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، 2008، ص177.

المطلب الثاني

الخطأ الشخصي في الكويتي

نجد أن المشرع الكويتي قد أخذ بمبدأ التفرقة بين الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي، فقد أقر المشرع الكويتي هذا المبدأ في المادة (27) من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 [(1)]، وأضاف فيما بعد فقرة أخيرة للمادة (27) بالقانون رقم (2) لسنة 1989 (الموظف لا يسأل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي).

ووافقت ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الكويتي فقد أوضحت الهدف من تقرير هذا المبدأ وهو تشجيع الموظفين على الإقبال على أعمالهم دون خشية من الوقوع تحت طائلة المسؤولية، وذلك بتوفير مثل هذه الضمانات[(2)].

وإذا كان المشرع الكويتي قد رفض منذ بداية نشأة التنظيم القضائي بمقتضى قانون رقم (19) لسنة 1959 أن يسمح بفرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة الإدارية بالإلغاء إلا أنه أقر فرض هذه الرقابة على العمل الإداري وعلى كل ما عداه من أعمال مادية تنشئ منازعات ذات طبيعة مدنية، وهذا هو مقتضى الحال في نص المادة الثانية من القانون المذكور التي جاءت كما يلي: "ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها دون أن تلغي الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أو أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا الحالات التي ينص عليها القانون [(3)].

(1) نصت المادة (27) من القانون رقم 15 لسنة 1979 في الفقرة الثانية على أن "يعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه للمخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر".

(2) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص94.

(3) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص93.

ومثال على ذلك فقد أقر المشرع المدني الكويتي مسؤولية الإدارة بنص صـــريح فـــي حالة خاصة وهي حالة المعلم إذ نصت المادة 239 على ذلك صراحة في أن الدولة تحل محل مسؤولية المعلم[1].

وقد أخذ المشرع الكويتي بهذا المبدأ أيضاً في قانون الجزاء الكويتي رقـــم 16 لـــسنة 1960 والقوانين المعدلة له وذلك في نصوص المادتين (37) و(38) منه اللتين أعفتا الموظف من المسؤولية في مثل هذه الحالة، وبناء على ذلك فإن توزيع المسؤولية بين الدولة والموظف يتم على أساس التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[2].

وقد أشارت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت في فتواها إلى ما بين المسؤوليات الثلاث التي يواجه بها الموظف من أفعال وفي ذلك قررت أن "ما يقع من حوادث تخريـــب أو سرقة أو فقد لأجهزة وأدوات وأموال المدارس يمكن أن تترتب عليـــه كـــل أو بعـــض مـــن المسؤولية التأديبية والجنائية والمدنية لمن وقع منه الحادث أو تسبب فيه وذلك بحسب ظروف كل حادث ووقائعه. وتختلف أركان وضوابط كل هذه المسؤوليات عن بعضها، حيث تخـــضع المسؤولية التأديبية لأحكام قانون الوظائف العامة المدنية في شـــأن التأديـــب، كمـــا تخـــضع المسؤولية الجنائية لأحكام قانون الجزاء، أما المسؤولية المدنية فإنها تخضع لأحكـــام القـــانون الأردني رقم 60 لسنة 1961 بتنظيم الالتزامات الناشئة عن العمل غير المـــشروع والقواعـــد العامة المطبقة في هذا الشأن[3].

(1) نصت المادة 239 من القانون المدني الكويتي على أنه "تحل مسؤولية الدولة محل مسؤولية المعلم، فإن كان المعلم يعمل في مدرسة أو في معهد خاص حلت مسؤولية صاحب المدرسة أو المعهد محل مسؤوليته"..

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، (الدائرة الإدارية) في 1988/11/15 رقم 88/108 .

(3) يلاحظ أن القوانين المشار إليها في الفتوى قد تعدلت أو ألغيت بتشريعات لاحقة ولكن المبـــدأ واحـــد فـــي جميـــع الحالات. فتوى رقم 2160/2 بتاريخ 1975/5/3، مجموعة 2 صفحة 294.

وقد عرّف د. عزيز الشريف الخطأ الشخصي[1]: يعدّ الخطأ شخصياً إذا كان جــسيماً أو كان الموظف مدفوعاً بعوامل شخصية، كأن يقصد بالفعل مجرد النكاية أو الإيذاء أو تحقيق منفعة ذاتية له أو لغيره، كما إذا كان قد أقدم على الخطأ بقصد الانتقام من المضرور لعــداوة بينهما أو أراد التنكيل به تحيزاً لقريب أو مجاملة لــصديق لــضغائن موجــودة بينـــه وبـــين المضرور.

(1) الشريف، عزيز مرجع سابق، ص168.

المبحث الثاني

الخطأ المرفقي أو المصلحي في الأردن والكويت.

يقصد بالخطأ المرفقي الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام نفسه وتتولى الدولة من موازنتها تحمل عبء تعويض الأضرار الناجمة عنه، حتى لو كان مرتكب الفعل المكون للخطأ موظفاً معيناً.

ويرجع الأصل التاريخي لاستعمال هذا الاصطلاح إلى مفوض مجلس الدولة الفرنسي وتحديداً مفوض المجلس السيد (Romieu) في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة بمناسبة حكم المجلس الصادر في 1903/5/29ثم تبناه مجلس الدولة بصورة نهائية ابتداءً من عام 1980[1].

وسيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الخطأ المرفقي في الكويت.

المطلب الثاني: الخطأ المرفقي في الأردن.

---

(1) الشريف، عزيز مرجع سابق، ص168.

.

المطلب الأول

الخطأ المرفقي في الكويت

نجد أن المشرع الكويتي قد عرّف الأخطاء المرفقية بأنها: "الأخطاء التي مرجعها سوء تنظيم المرافق العامة، والإدارة الحكومية، وأيضاً حالة وقوع ضرر دون أن يكون في الإمكان حصر المسؤولية في موظف بعينه، وهنا لا يمكن أن تسأل الإدارة على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة ما دام أن التابع لا يمكن إثبات الخطأ في جانبه لعدم معرفته. أو لعدم إمكان نسبة الخطأ إليه، ولهذا فإن الإدارة تسأل على أساس الخطأ المباشر استناداً إلى نص المادة 227 مدني وتقوم مسؤوليتها على خطأ ثابت لا مفترض فعلي المضرور أن يثبت أن ما لحقه من ضرر يرجع إلى سوء تنظيم في الإدارة أو إلى تقصيرها في أداء واجبها[1].

ومسؤولية الإدارة هي مسؤولية تبعية وللمضرور الخيار بين أن يرجع على الموظف بمفرده أو على الإدارة بمفردها أو يرجع عليهما معاً وهو الأمر الغالب، فإذا ارتكب الموظف خطأ وأقام المضرور دعواه على الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف يطالب فيها المضرور بالتعويض عن الضرر الذي أصابه على سند من مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة غير مشروعة عملاً بنص المادة (240) من القانون المدني الكويتي، وتبين للمحكمة توافر أركان دعوى المسؤولية، قضت على الجهة الإدارية بالتعويض إلا إذا ثبت أن خطأه شخصي، وذلك عملاً بالمادة 27 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979[2].

---

(1) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص97 .

(2) الشريف، عزيزة مرجع سابق، ص169.

المطلب الثاني

الخطأ المرفقي في الأردن

ابتدع القضاء الفرنسي فكرة التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي بغية التوفيق بين الاعتبارين السابقين، فلئن كان الخطأ هو أساس المسؤولية، فقد يكون هذا الخطأ شخصياً يتحمل الموظف عبئه المالي من ماله الخاص، وقد يكون مرفقياً تتحمل الإدارة عبئه المالي من موازنتها الخاصة.

وقد أصدرت محكمة العدل العليا العديد من الأحكام القضائية في مجال التعويض بعد أن منحت صلاحية نظر منازعات التعويض عن القرارات الإدارية ومن ذلك أقرت محكمة العدل العليا التفرقة السائدة في الفقه والقضاء الإداريين بين الخطأ الشخصي والمرفقي وقضت: "يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته في حال الأذى بالتعويض عن ضرر مادي وأدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة، وبما أن المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعى ضده الرابع - بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته - (مؤسسة عالية)، قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وأن امتناعه عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا قد ألحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً، وبالتالي فيكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها، جاز إلزام المستدعى ضده بالضرر إذا كان قد ألحق بالمستدعية ضرراً نتيجة خطأه الشخصي أو ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي"[1].

ومن هنا نرى أن محكمة العدل العليا قد تبنت معيار مدى جسامة الخطأ كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الملغاة لأحد العيوب الموضوعية.

---

(1) عدل عليا، قرار رقم 1993/10، مجلة نقابة المحامين 1995، ص180.

الفصل الرابع

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

مسؤولية الإدارة القائمة بغير خطأ هي نوع آخر حديث من المسؤولية تتحملـه الإدارة دون أن ترتكب خطأ. وذلك رغم أن الخطأ هو الركن الأول والأهم في المسؤولية التقليدية القائمة على أساس الخطأ.

وقد شاعت تسمية هذا النوع من المسؤولية بالمسؤولية القائمة على أساس المخاطر ولكن هذه التسمية غير دقيقة لأنها غير جامعة لكافة الحالات الداخلية فيها. وإذا كانت تصدق بالنسبة للمسؤولية المترتبة على نشاط الإدارة الخطر الذي ينطوي على مخاطر يحتمل حدوثها فتصيب الأفراد بضرر، فإن هذه التسمية لا تصدق في الحالات التي يؤدى فيها النشاط العام بذاته وفوراً إلى إحداث ضرر مؤكد ببعض الأفراد كما في حالة: تحريم ممارسة نشاط اقتصادي معين كان يزاوله هؤلاء الأفراد[1].

وعليه سيتم تناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: تطبيقات نظرية المخاطر في فرنسا.

المبحث الثاني: تطبيقات نظرية المخاطر في الأردن.

([1]) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 523.

المبحث الأول

تطبيقات نظرية المخاطر في فرنسا

أقام مجلس لدولة الفرنسي بجانب مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ مسؤولية أخرى تقوم بغير خطأ على أساس المخاطرة أو تحمل التبعة. وتقوم هذه المسؤولية على ركنين فقط هما الضرر وعلاقة السببية بين هذا الضرر وتصرف الإدارة المشروع الذي لا ينطوي على أي خطأ. ولا تستطيع الإدارة أن تنفي مسؤوليتها إلا إذا أثبتت انتفاء علاقة السببية لوقوع الضرر بفعل سبب أجنبي عنها(1).

غير أن هذه المسؤولية لها صفة استثنائية وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ وهي القاعدة العامة، وذلك في الحالات التي يكون فيها اشتراط خطأ الإدارة منافياً للعدالة. ففي هذه الحالات يصيب بعض الأفراد من جراء نشاط الإدارة ضرر لا يشاركهم فيه كافة المواطنين، ويكون على قدر من الجسامة بحيث يتجاوز الأعباء العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع. لذلك رأى المجلس أنه ليس من العدالة أن يتحمل هؤلاء الأفراد هذا الضرر الجسيم وحدهم وإنما يجب أن يوزع على الكافة فتتحمل الجماعة كلها مضار نشاط الإدارة الذي يبذل لصالحهم؛ لأن الغنم بالغرم، وعلى أساس مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة(2). وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: حالات المسؤولية القائمة بغير خطأ.

المطلب الثاني: تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات والتدابير الإدارية المشروعة وغير المشوبة بالخطأ.

---

(1) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص373.

(2) طلبة، عبد الله، مرجع سابق، ص 371.

المطلب الأول

حالات المسؤولية القائمة بغير خطأ

نتناول فيما يلي أهم حالات المسؤولية القائمة بغير خطأ كما أقرها مجلس الدولة الفرنسي.

1 - مسؤولية الإدارة عن إصابات العمل:

قضى مجلس الدولة بإلزام الإدارة بتعويض عامليها عما تصيبهم من إصابات أثناء العمل ولو لم يقع خطأ من جانبها. وكان أو ل حكم للمجلس في هذا الصدد هو حكم Cames الصادر في 21 يونيه سنة 1895، وتتلخص وقائعه في أن عاملاً أصيب بشظية من الحديد المحمى أثناء العمل ولم يستطع إثبات أي خطأ من جانب الإدارة، ومع ذلك قضى المجلس بمسؤولية الإدارة؛ لأن العدالة تقتضي تعويض العامل عن المخاطر الناشئة عن مشاركته في تسيير المرافق العامة[1].

وقد تدخل المشرع كذلك واعتنق اتجاه القضاء في القوانين الصادرة في أعوام 1898 و 1946 و 1948. غير أن المجلس طبق نفس المبدأ ليس فقط على الموظفين وإنما أيضاً على الأفراد الذين يتعاونون معهم طوعاً أو كرهاً في خدمة المرافق العامة.

2 - مسؤولية الإدارة عن أضرار الأشغال العامة:

يقصد بالأشغال العامة تجهيز العقارات مادياً لخدمة مرفق عام أو لحساب شخص من أشخاص القانون العام لتحقيق منفعة عامة. ويحدث أن تصاب أموال الأفراد جراء هذه

---

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 519.

الأشغال العامة بأضرار محققة غير عادية لمدة طويلة. ففي هذه الحالة قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن هذه الأضرار إذا توافرت فيها عدة شروط وهي[1]:

أ) أن يكون الضرر الذي أصاب أموال الأفراد محققاً وليس مجرد احتمال. وذلك سواء أكان هذا الضرر مادياً كتهدم الحائط، أم معنوياً يتمثل في إنقاص قيمة العقار رغم عدم إصابته بضرر مادي، كما في حالة إنشاء دورة مياه تنبعث منها روائح كريهة بجوار العقار.

ب) أن يكون الضرر غير عادي، أي استثنائي، يتعدى الأضرار العادية والمضايقات التي يتعرض لها الملاك من جيرانهم عادة.

ج) أن يكون الضرر مستمراً لمدة طويلة فالضرر الذي يزول بعد فترة وجيزة لا يعوض عنه. أما الضرر الذي يعوض عنه فهو إما أن يكون دائماً كما إذا نتج عن إنشاء محطة مجاري بجوار أحد المنازل، وإما أن يستمر فترة طويلة دون أن يكون دائماً، كأن تؤدي الأشغال العامة إلى عرقلة المرور أمام بعض المحلات التجارية لمدة غير قصيرة يقدرها المجلس حسب ظروف الحال.

3 - مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة الخطر:

تقوم الإدارة بنوع خطر من النشاط – ومنه المتعلق بالمفرقعات والذخائر – قد يصيب بعض الأفراد بضرر استثنائي. وقد قضى مجلس الدولة في حكم رينودي روزييه Regnault Desroziers الصادر في 28 مارس سنة 1919 بمسؤولية الإدارة الناشئة عن انفجار وقع بإحدى القلاع في القرب من باريس، كانت الإدارة قد استخدمتها مخزناً للقنابل. وفي 15

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 524.

مارس سنة 1945 أيد المجلس الاتجاه نفسه في قضية S.N.C.F التي تتلخص وقائعهـا فـي انفجار وقع بعربة سكة حديد محملة بالمتفجرات فأدى إلى إصابة بعض المنازل المجاورة[1].

وقد تدخل المشرع كذلك في قانون 3 مايو سنة 1921 لتبني حكم القضاء فـي هـذا الصدد بالنسبة للإدارات التابعة لوزارة الدفاع، كما عدل هذا القانون ووسع نطاقه بعد الحرب العالمية الثانية.

ولم يقصر مجلس الدولة الفرنسي نشاط الإدارة الخطر على العمليات المتعلقة بمرفـق الدفاع بل مده إلى نشاط إدارات أخرى. ففي حكم ثوزلييه Thouzelllier الـصادر فـي 3 فبراير عام 1956 قرر المجلس مسؤولية الإدارة عـن الأضـرار التـي يـسببها الأطفـال المنحرفون لسكان المنازل المجاورة لمركز تجمعهم الذي كانت الإجارة قد أعدته كنظام للسجن المفتوح؛ لاستبعاد فكرة الحبس في علاج الأحداث[2].

4 - مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية:

الأصل أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ينطوي على خطأ من جانب الإدارة. غيـر أنه في بعض الظروف يتعذر تنفيذ هذه الأحكام لاعتبارات أكثـر أهميـة وخطـورة تتعلـق بالصالح العام. وفي مثل هذه الحالات لا ترتكب الإدارة خطأ بامتناعها عـن تنفيـذ الأحكـام القضائية، ولكنها تلتزم بتعويض صاحب الشأن عن ا لضرر الناتج عن عدم التنفيذ[3].

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة في هذه الظروف في حكم كويتيـاس Couiteas الصادر في 30 نوفمبر عام 1923. وتتلخص وقائع القضية في أن السيد كويتياس اليوناني الأصل كان قد اشترى من ورثة أحد الأشراف مساحة كبيرة من الأراضـي القابلـة

---

(1) ساري، جورجي شفيق، مرجع سابق، ص221.

(2) الشرقاوي، سعاد، المسؤولية الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973، ص36.

(3) الجمل، يحيى، القضاء الإداري، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1981، ص58.

للزراعة في تونس، وحصل على حكم قضائي بملكيته للأرض، طلــب مــن الإدارة تنفيــذه وتمكينه من وضع يده عيه. وكانت إحدى القبائل العربية تعيش في هــذه الأرض منــذ فتــرة وترفض النزوح عنها أو التسليم بملكيته لها. وقدرت الإدارة أن استخدام القوة في طرد القبيلة من الأرض يهدد باضطرابات عنيفة يصعب معها السيطرة على النظام العام، فرفضت تنفيــذ الحكم. وعندئذ لجأ صاحب الأرض إلى مجلس الدولة لمطالبة الإدارة بتعويض الضرر الــذي لحقه نتيجة لعدم تنفيذ الحكم. فألزم المجلس الإدارة بالتعويض رغم اعترافه بأنها لــم ترتكــب خطأ بامتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي في ظروف هذه القضية؛ لأن عليها أن تمتنــع عــن استخدام القوة إذا رأت أن ذلك يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام. وقــد ألــزم المجلــس الإدارة بتعويض المالك؛ لأن حرمانه من الانتفاع بملكه خلال مدة لا يمكن تحديدها نتيجــة لموقــف الإدارة إزاءه قد فرض عليه – تحقيقاً للصالح العام – ضرراً جسيماً يجب تعويضه[1].

وأكد المجلس هذا القضاء في أحكام متعددة نــذكر منهــا حكــم Ste St- Charles الصادر في 3 يونيه عام 1938 وتتخلص وقائع القضية في أن عــدداً كبيــراً مــن العمــال اعتصموا في مصانع إحدى الشركات فالتجأ أصحابها إلى القــضاء وحــصلوا علــى أوامــر بطردهم. ورفضت الإدارة تنفيذ هذه الأحكام بالقوة؛ لتقديرها أن استخدام القوة ســيؤدي إلــى إثارة مشاكل أكثر خطورة فحكم المجلس على الإدارة بالتعويض [2].

---

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 525..

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 374.

المطلب الثاني

تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات والتدابير الإدارية المشروعة وغير المشوبة بالخطأ

تبيّن سابقاً أن مجلس الدولة الفرنسي يطبق فكرة المخاطر في حالات معينة، وأن الضرر الذي يربطه المجلس بهذه الفكرة يجب أن تتوافر فيه صفتان أساسيتان هما: صفة الخصوصية، بمعنى أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفرادٍ بذواتهم، وصفة الجسامة غير العادية؛ فالضرر الخاص وحده لا يعوض مجلس الدولة عنه إذا كان من الممكن اعتباره من مخاطر المجتمع العادية ولم يمكن إرجاعه إلى خطأ مرفقي محدد[(1)].

أولاً: الأضرار الناجمة عن القرارات والتدابير المشروعة.

تعود بدايات هذا الاجتهاد إلى أوائل القرن الماضي وتحديداً إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (1903/12/11)، ثم أكده في اجتهاده اللاحق. وحاول جانب من الفقه تبرير هذا الاجتهاد القضائي وإيجاد سند قانوني لتدعيمه، فلقد اقترح البعض إرجاع أساس التعويض في هذه الحالة إلى فكرة العقد واقترح البعض الآخر إرجاعها إلى فكرة الإثراء بلا سبب. ولكن هذين الاقتراحين لا يصلحان للحلول محل فكرة المخاطرة وتحمل التبعة فليس صحيحاً أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، بل إنها علاقة تنظيمية باتفاق الجميع. كما لا يمكن تطبيق نظرية الإثراء بلا سبب في هذه الحالة بالنظر لعدم توافر شروط تطبيقها؛ وذلك لأن الوفر المالي الذي تحققه الإدارة لإلغاء بعض الوظائف وتسريح شاغليها لا يمكن أن يخضع من الناحية القانونية لأحكام نظرية الإثراء بلا سبب.

ثم توالت أحكام مجلس الدولة في الصدور واتباع النهج نفسه بخصوص مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية. ويستوي بالإيجاب أو

---

(1) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص373.

الرفض. فإذا كان القضاء الفرنسي يقيم مسؤولية الإدارة عن امتناعها تنفيذ الأحكام القضائية على أساس المخاطر؛ فإن إعمالها يتطلب توافر شرطين أساسيين. أولهما؛ أن تكون الغاية التي تستهدف الإدارة تحقيقها من الامتناع عن التنفيذ هي تحقيق اعتبارات تتعلق بالصالح العام توفق في أهميتها خطورة الامتناع[1].

ويميل القضاء الإداري إلى التفسير الضيق لإصلاح النظام العام فقد قصر مجاله في المحافظة على النظام العام في الطريق، وبذا يستبعد وفق قضاء مجلس الدولة فكرة المحافظة على النظام الاجتماعي والاعتبارات ذات الطبيعة الإنسانية، فتلك مهمات تندرج ضمن مهمات المشرع وليست ضمن مهمات الضبط الإداري.

ثانياً: الأضرار الناجمة عن التدابير والإجراءات غير المشوبة بالخطأ:

وجدت هذه الحالة تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فتخضع للشروط التي يتطلبها القضاء عادة في مسؤولية الإدارة على أساس نظرية المخاطر وتحمل التبعة التي تستند في مجملها إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة.

وبناءً عليه قرر مجلس الدولة التعويض لإحدى الشركات التي تضررت نتيجة قيامها بإجراء تجربة في مجال التدريب العمالي التعاوني؛ إذ إنها قامت بإجراء هذه التجربة بضغط من الدولة. كما قرر الحكم بالتعويض لأحد الأفراد الذين تضرروا بسبب توقفه عن البناء على أرض يملكها بعد أن خضعت لإجراءات الاستملاك ثم عدلت الإدارة عن متابعة إجراء انتزاع الملكية بعد خمس سنوات[2].

---

(1) الطماوي، سليمان مرجع سابق، ص226.

(2) طلبة، عبد الله المرجع السابق، ص375.

وشايعت محاكم الدرجة الأولى في فرنسا هذا الاجتهاد؛ فقد قررت المحكمة الإدارية لمدينة بوردو التعويض لأحد التجار الذي تضرر من الإجراءات الوقائية التي اتخذتها سلطات الضبط الإداري من أجل منع وقوع أعمال تخريبية في إحدى المنشآت العامة؛ مما نجم عنه وقوف سيارات الزبائن أمام السوق التجاري، وعدم إمكانية الدخول إليها مما أدى إلى خسارة صاحب المحل لزبائنه، وبذا يعد الضرر الذي لحق به ضرراً خاصاً وغير عادي يستوجب جبره من الدولة استناداً لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة[1].

وقد مد مجلس الدولة الفرنسي نطاق تطبيق نظرية المخاطر عن الأضرار الناجمة عن القوانين، إلى الأضرار الناجمة عن الاتفاقيات الدولية، لكنه تطلب توافر مجموعة من الشروط القاسية تحديداً في الضرر الواجب جبره. ففي حكمه الصادر عام (1966) أقر بمبدأ التعويض في قضية تدور وقائعها في شركة راديو باريس التي استولت عليها القوات الألمانية عام (1940)، وبعد انتهاء الحرب وقعّت فرنسا مع ألمانيا اتفاقية تؤخر موضوع التعويضات عن الأضرار التي لحقتها إلى أجل معين، فتقدمت هذه الشركة بدعوى تعويض للمطالبة بجبر الأضرار التي لحقتها عن هذه المعاهدة والمتمثلة في تأخير مناقشة موضوع التعويضات، فأقر المجلس بمبدأ التعويض لكنه رفض الحكم للشركة الطاعنة لعدم توافر صفة الضرر غير العادي ولكنه قرر التعويض في حكمه الصادر في (1976/10/29).

---

(1) الطماوي، سليمان ، مرجع سابق، ص231.

المبحث الثاني

تطبيقات نظرية المخاطر في الأردن

عرف الأردن المسؤولية على أساس المخاطر في مجال الاستملاك؛ إذ تنص المادة (10/هــ) من قانون الاستملاك الأردني رقم (12) لسنة (1987) على ما يلي: "على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر يقدر عن أي أضرار نجمت عن الأعمال التي قام بها المستملك قبل الاستملاك أو بعده ولحقت بأي عقار أو بما هو موجود أو ثابت فيه خارج نطاق المساحة المستملكة أو المراد استملاكها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب ترفعه إليه لجنة مؤلفة من مدير عام دائرة الأراضي والمساحة رئيساً وعضواً.... الخ".

وهذا ما أيدته محكمة التمييز في القرار الذي يتعلق بتعويض الأضرار التي لحقت بالأرض نتيجة فتح الشارع العام حتى وإن لم يستملك منها أي جزء (يعدّ الأضرار اللاحقة بقطعة الأرض نتيجة فتح الشارع دون أن يستملك منها أي جزء قابلة للتعويض، لأن كل إضرار بالغير يوجب التعويض عنه عملاً بأحكام المادة (256) من القانون المدني) [1].

ونجد ذلك واضحاً في حكم آخر لمحكمة التمييز حيث جاء فيها: (يعدّ المستملك ضامناً لما ينتج عن فعله وتصرفه بالعقار المستملك من ضرر لما هو خارج حدود أرضه المستملكة، لأن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر وفقاً لما تقضي به المادة (256) من القانون المدني[2]. واستقر اجتهاد محكمة التمييز على أن نقصان قيمة الأرض بسبب حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها ونتيجة لقرار الاستملاك أصبحت بدون طريق، يشكل ضرراً يوجب التعويض للمالك. وإن الحكم للأفراد بالتعويض عن الضرر الذي لحق بقطعة أرضهم

(1) تمييز حقوق، قضية رقم (2002/182.6)، تاريخ (2002/9/25)، منشورات مركز عدالة.
(2) تمييز حقوق، قضية رقم 2002/199، تاريخ (2002/2/18)، منشورات مركز عدالة.

نتيجة حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها، بحيث أصبحت بدنو طريق يخدمها، يتفق وأحكام المادة (256) من القانون المدني[1].

ونجد أن محكمة التمييز قد عدلت عن عملية التعويض استناداً لحكم المادة (256) من القانون المدني، وبدأ بتأسيس هذا التعويض استناداً لحكام قانون الاستملاك نفسه (إذا قام الدليل على أن ضرراً قد لحق بما هو خارج نطاق الاستملاك استوجب المالك التعويض وفقاً لأحكام المادة (0/هـــ) من قانون الاستملاك، ولا محل في هذه الحالة لتطبيق أحكام المواد (256 و61 و66) من القانون المدني كما استقر على ذلك قضاء محكمة التمييز) [2].

---

(1) تمييز حقوق، قضية رقم (2000/3152)، تاريخ (2001/9/25). منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق، قضية رقم (2004/3336)، تاريخ)2005/2/1. منشورات مركز عدالة.

الخاتمة والنتائج والتوصيات

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة بالعرض والتأصيل موضوع خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والآثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي، من خلال فصول خمسة.

أما الفصل الأول فتناول موضوع الوظيفة العامة التي كانت ولا تزال تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات الإنسانية ، كما أنها في الدول المختلفة أخذت تكسب أهمية واعتباراً متزايدين، لخصوصية هذا المجتمع وتميز أهدافه ومقاصده التي يسعى لتحقيقها، واليوم تزداد أهمية الوظيفة العامة في دول العالم المعاصرة، وترتفع مكانتها عن الأوقات السابقة لعدة عوامل، ورتب المشرع على شاغل الوظيفة مجموعة من الالتزامات والنواهي التي يجب التقيد بها والعمل بموجبها، وأوجب مخالفة تأديبية على عدم الالتزام بهذه النواهي، ومن المعلوم أن الوظيفة العامة تعدّ تكليفاً للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم فليس المقصود من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرزقون منه، ومنحهم بعض المزايا والحقوق، إنما الهدف هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفذ أهدافها العامة في خدمة الشعب؛ إذ إن الوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بأهلها وعناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة من حقوق.

وأهم تلك الحقوق هو الحق في الحصول على المرتب؛ فهو الحق الأساسي والأول/ بل هو السبب الرئيسي لالتحاقه بالعمل، وتضع القوانين لكل وظيفة مرتبا معينا تراعى في مقداره أو تحديد مقداره اعتبارات متعددة، أهمها: درجة التأهيل، ومدى المجهود المبذول، وحالة سوق العمل.

لا يجوز بأي حال حرمان الموظف العام من الإجازات، ولكن يحق للإدارة ممارسة هذا الحق لضمان سير المرافق العامة وأدائه للمهمات والمسؤوليات المنوطة به، وتتميز كافة أنواع الإجازات التي يحصل عليها الموظف العام بأنها لا تقتطع الصلة الوظيفية التي تربط الموظف بالدولة، حيث يبقى الموظف العام يتمتع بالعديد من الحقوق ويلتزم بالقيام بالواجبات.

أما الفصل الثاني فتناول مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وقد تعددت المعايير التي أوردها الفقه الفرنسي للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهو بصدد تحديد المتحمل بعبء التعويض في مجال المسؤولية الإدارية وهي: المعيار الأول: الخطأ العمدي، والمعيار الثاني: الخطأ الجسيم، والمعيار الثالث: الغاية، والمعيار الرابع: الخطأ المنفصل، والمعيار الخامس: الالتزام الذي أخل به.

ويعد الخطأ الركن الأول من أركان المسؤولية الإدارية، ولكن المصلحة العامة تقتضي أن تكون قواعد المسؤولية الإدارية على أساس المسؤولية الشخصية، أي على أساس الخطأ الشخصي الذي يتحمل الموظف بمقتضاه عبء أخطائه من ماله الخاص، إذ سيؤدي ذلك إلى فشل الإدارة العامة وشللها وعجزها عن تحقيق مهماتها ومسؤولياتها، فيميل الموظفون إلى التقليد عن السلف خشية المسؤولية، فتخلو الأعمال الإدارية من الإبداع، وتصبح الإدارة العامة في نهاية المطاف إدارة تقليدية، كما أن تحمل الدولة عبء أخطاء موظفيها يدفعهم دون شك إلى الاستهتار بالخطأ والأضرار التي يسببها للغير، مما يرفع نسبة الأفعال الضارة بالتالي من النفقات المالية التي تتحملها الخزينة العامة.

ولهذا ابتدع القضاء الفرنسي فكره التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي بغية التوفيق بين الاعتبارين السابقين، فلئن كان الخطأ هو أساس المسؤولية فقد يكون هذا الخطأ

شخصياً يتحمل الموظف عِبْأه المالي من ماله الخاص، وقد يكون مرفقياً تتحمل الإدارة عِبْأه المالي من موازنتها الخاصة.

أما الفصل الثالث فتناول تطبيق مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وقد ظهر أنه لا يمكن أن يكون القرار الإداري السليم أساسًا للتعويض على أساس الخطأ، مالم يكن بالإمكان مساءلة الإدارة على أساس المخاطر، وتحمل التبعية في الحالات التي حددها القانون صراحة أو قررها الاجتهاد.

وبناء عليه يعدّ القرار غير المشروع هو المثال التقليدي للخطأ الإداري في مجال التعويض عن القرارات الإدارية ، فعدم مشروعية القرار تؤدي إلى إلغائه والحكم بتعويض الأضرار الناجمة عنه، ولكن لعدم مشروعية القرار الإداري لغايات الإلغاء والتعويض.

أما الآثار المترتبة على الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي فهي: حق المضرور في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض، وعدم جواز الجمع بين التعويضين.

أما الفصل الرابع فتناول مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، وقد أنشأ مجلس الدولة الفرنسي جانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ نوعاً آخر من المسؤولية لا علاقة له بفكرة الخطأ بتاتاً، وأقام فيه المسؤولية على ركنين فقط هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة.وأساس المسؤولية هنا فكرة الغنم بالغرم، أو مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة، وعلى هذا الأساس يستبعد مجلس الدولة - كما هو موضح في فكرة الخطأ نهائياً.

ولا يحكم المجلس على الإدارة بتعويض جميع الأضرار الناجمة عن نشاطها الإداري، ولكنه يقتصر على حالات خاصة يكون اشتراط الاستثنائية لمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر.

التوصيات:

في ضوء نتائج الدراسة يوصي الباحث جملة بما يلي:

1 - عدم تعميم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية؛ إذ ترد على هذا المبدأ الاستثناءات التشريعية والقضائية، كما لا بد للقضاء من وضع ضوابط للحد من آثاره المطلقة المتنافية مع مبدأ العدالة.

2 - إن تطبيق نظرية قرائن الخطأ أو الخطأ المفترض لا تغني عن تطبيق نظرية المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر ، كما لا بد من وضع ضوابط وقواعد لنظرية المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر وذلك انسجاماً مع تطور القضاء الإداري.

3 - الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة فيما يتعلق بالخدمة المدنية، وتضمين قوانين الخدمة النقاط التي تصب في مصلحة الموظف العام بما يحقق الفائدة المرجوة له وخاصة فيما يتعلق بتوضيح الخطأ الوظيفي للموظف، وخطأ الإدارة العامة، ومتى تتوجب مسؤولية الإدارة، والتعويض على الأضرار.

4 - تعديل المواد (24، 25، 26) من قانون الخدمة المدنية الكويتي وذلك من خلال إيجاد نصوص تشريعية تبين أسس العلاوات والترفيع والترقية في دولة الكويت بما يجعل العلاقة بين الموظف والدولة علاقة قانونية قائمة على الحقوق والواجبات.

قائمة المراجع

- بركات، عمر، 1979، **السلطة التأديبية**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة.
- بركات، محمود محمد ،2004 **السلطة التقديرية للقاضي في الفقه الإسلامي**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة دمشق، سوريا.
- البطوش، عبد الله محمد، 2006، **نظرية الموظف الفعلي فقهاً وقضاءً**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك،.
- بطيخ ،رمضان محمد ،1999، **المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً**، دار النهضة العربية، القاهرة،.
- البنا، محمود عاطف1979، **مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ومسائله**، دار الفكر العربي، القاهرة،.
- أبو جابر، منير جلوريا 2002، **النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان.
- جعفر، محمد أنس قاسم 1973، **نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة**، القاهرة، دار النهضة العربية،.
- حسن، عبد الفتاح، 1969، **مبادئ القانون الإداري الكويتي**، بيروت، دار النهضة العربية،.
- حشيش، عبد الحميد كمال، 1977، **مبادئ القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة،.
- الحلو، ماجد راغب، 1980، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

- خلف الله ،أحمد طه، 1991، **الموظف العام في قانون العقوبات**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، 2009، **دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف بالإسكندرية،.

- ساري، جورجي شفيق، 1989، **مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض): دراسة مقارنة**، ط3، كلية الحقوق، جامعة المنصورة.

- السناري، محمد عبد العال 1979، **نظم وأحكام الوظيفة العامة**، دار التعاون للنشر، القاهرة،.

- الشاذلي، فتوح عبد الله 1991، **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث،.

- شحاته، توفيق 1979، **مبادئ القانون الإداري**، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ج1،.

- الشريف، عزيزة 1997، **مساءلة الموظف العام في الكويت** "المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية"، جامعة الكويت،.

- الشريف، عزيزة، 1990، مسؤولية السلطة العامة وموظفيها، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة.

- الشريف، محمود سعد الدين 1956، **أصول القانون الإداري**، ج1، مطبعة دار المعارف، بغداد،.

- شطناوي، علي خطار 2008، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة**، دار وائل للنشر،.

- شطناوي، علي خطار 2009، **القانون الإداري الأردني**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،.
- الطبطبائي، عادل 1983، **قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد**، الكويت، ، ص34.
- طلبة، عبد الله، 1981، **الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر**، مطابع مؤسسة الوحدة، اليمن.
- الطماوي، سليمان ، 1979**الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، .
- الطماوي، سليمان محمد 1972، **مبادئ علم الإدارة العامة**، دار الفكر العربي، القاهرة،.
- ابن عباد، **المحيط في اللغة**،1955، دار النهضة العربية، القاهرة ج1.
- عبد الرزاق السنهوري،**1984 الوسيط في شرح القانون المدني**، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد الوهاب، محمد رفعت، 1993، **أصول القضاء الإداري**، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.
- العتوم، منصور 1984، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة دمشق،.
- العجارمة، نوفان العقيل 2007، **سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع،.
- عفيفي، مصطفى ، 1976**فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مطابع الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة،.
- علي الطهراوي، هاني 2007، **طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية**، البحث منشور في جامعة الزرقاء الأهلية، الزرقاء، الأردن،.

- عمارة، محمد علي ، 2005"**المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنيـــة** لسنة 1999 جاري التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لـــسنة 1998م مجمد التطبيق، **مجلة الجامعة الإسلامية**، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، يناير.
- ابن فارس، **مقاييس اللغة**،1956،دار النهضة العربية، القاهرة ج6 .
- فهمي، عمر حلمي ، 1982مذكرات في علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة،.
- القاضي، نصر الدين مصباح 2002، **النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامـــة**، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة،.
- كنعان، نواف 1996، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثـــاني، ط1، مطـــابع الدســـتور التجارية عمان،.
- محارب، علي جمعة 2004، **التأديب الإداري في الوظيفة العامـــة**، مكتبـــة دار الثقافـــة، عمان،.
- مصباح، نصر الدين ،1999 **النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية**، رسالة دكتـــوراه منـــشورة، جامعـــة القاهرة، القاهرة.
- مصطفى، مختار عيسى سليمان 1998، **الوظيفة العامة في الفقه الإســـلامي**، أطروحـــة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان،.
- الملط، محمد جودت1986، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رســـالة دكتـــوراه غيـــر منشورة، حقوق القاهرة،.
- المنجي، إبراهيم ،**2005 إلغاء الجزاء التأديبي**، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- ابن منظور، **لسان العرب**،1957، دار النهضة العربية، القاهرة ج2.

- مهنا، محمد فؤاد، 1978، **مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاه الحديثة**، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة،.
- نجم، أحمد حافظ ، 1981**القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامـــة**، ج2، دار الفكر العربي، القاهرة،.

القوانين والأنظمة:

- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 .
- قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007.
- قانون العقوبات الأردني.
- القانون المدني الأردني.